Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Per. Ital. 96

ANNO V FASCICOLO I

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA
SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME V-I

12 FEB 1935

G. C. SANSONI - FIRENZE
1934 - XII

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ANNO V. FASCICOLO I

ARCHIVIO
DI
STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA

SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE

DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

VOLUME V-I

8 1934

SOMMARIO

G. BOTTAI, *Dalle confederazioni alle corporazioni* . . . Pag. 1

A. VOLPICELLI, *Diritto sindacale e corporativo* 12

F. BARBIERI, *Il problema della rappresentanza nello Stato corporativo* 43

U. SPIRITO, *Il corporativismo nazional-socialista* 92

Legge sull'ordinamento del lavoro nazionale del 24 gennaio 1934 (Giornale delle leggi del Reich, I, p. 45) . . 101

L. MOSSA, *Giustizia e verità* 118

G. C. SANSONI – FIRENZE
1934 - XII

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

ARCHIVIO DI STUDI CORPORATIVI

EDITO A CURA DELLA SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

Si pubblica in fascicoli trimestrali di circa 100 pagine ciascuno

Condizioni di abbonamento: Per un anno: Italia **L. 36** - Estero **L. 70**
Un fascicolo separato: Italia **L. 12** - Estero **L. 20.**

Direzione: presso la SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE
della R. Università di Pisa.

Amministrazione: presso la CASA EDITRICE G. C. SANSONI
Viale Mazzini 26, Firenze

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

PUBBLICAZIONI A CURA DELLA

SCUOLA DI SCIENZE CORPORATIVE

DELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

Iª Serie: *STUDI diretti ad approfondire i problemi fondamentali del Corporativismo.*

I. **LA CRISI DEL CAPITALISMO** – Scritti di G. Pirou, W. Sombart, E. F. M. Durbin, E. M. Patterson, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier. – Prefazione di Giuseppe Bottai. – **IIIª Edizione.**
Volume in-8, di pagg. VI-200 . . . . **L. 15,—**

II. **L'ECONOMIA PROGRAMMATICA** – Scritti di Brocard, Dobbert, J. A. Hobson, D. Landauer, Lorwin, U. Spirito, con appendice bibliografica di G. Bruguier. – Prefazione di Giuseppe Bottai. – **IIª Edizione.**
Volume in-8, di pagg. VI-208 . . . . **15,—**

III. **CAPITALISMO E CORPORATIVISMO** – di Ugo Spirito. – **IIIª Edizione riveduta e aumentata.**
Volume in-8, di pagg. XX-176 . . . . **15,–**

IV. **CORPORATIVISMO E SCIENZA GIURIDICA** – di A. Volpicelli.
Volume in-8, di pagg. VIII-220 . . . . **15,—**

V. **MODERNITÀ DELLA CORPORAZIONE FASCISTA** – di Giuseppe Bottai (*imminente*).

IIª Serie: *DOCUMENTI.*

I. **BOLSCEVISMO E CAPITALISMO** – di G. Stalin, V. Molotov, G. F. Grinko. – Con un'Avvertenza di Giuseppe Bottai.
Volume in-8, di pagg. VIII-172 . . . . **15,—**

II. **PRINCIPII POLITICI DEL NAZIONALSOCIALISMO** – di G. Schmitt – Con note sul nazionalsocialismo di D. Cantimori (*imminente*).

G. C. SANSONI ~ EDITORE ~ FIRENZE

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

Novità

CLASSICI DEL LIBERALISMO E DEL SOCIALISMO

DIRETTI DA GIUSEPPE BOTTAI, UGO SPIRITO E ARNALDO VOLPICELLI

In agili volumi in-8°, rilegati, contenenti opere intere o antologie, precedute da introduzioni critiche e da commenti analitici

Imminenti:

I.
LE CARTE DEI DIRITTI
(Dalla *Magna Charta* alla *Carta del lavoro*)
A CURA DI FELICE BATTAGLIA

II.
I LIBERALI ITALIANI DOPO IL 1860
Scritti scelti
A CURA DI FRANCESCO PICCOLO

G. C. SANSONI ~ EDITORE ~ FIRENZE

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

DALLE CONFEDERAZIONI ALLE CORPORAZIONI

Chi volesse dare uno sguardo d'assieme all'opera corporativa, compiuta nel 1933, in modo da trarne elementi di giudizio intorno al lavoro cui s'è posto mano proprio nel primo mese del 1934, troverebbe, in principio e in fine dell'anno, atti significativi d'un'esperienza che, perfezionandosi, si corregge secondo le reali necessità del suo corso. I primi di febbraio del 1933, infatti, il supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio pubblicava i Regi Decreti del 15 dicembre 1932 sul riordinamento dell'organizzazione centrale e periferica delle Confederazioni nazionali dei sindacati fascisti dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, del credito e dell'assicurazione, delle comunicazioni interne; mentre il 31 dicembre del 1933 un comunicato avvertiva, che «i presidenti delle Confederazioni Nazionali, allo scopo di assicurare nel più ampio modo possibile l'attuazione dei provvedimenti relativi all'ordinamento delle associazioni sindacali in rapporto a quanto dispone lo schema di legge sulle Corporazioni approvato dal Gran Consiglio del Fascismo, hanno messo a disposizione di S. E. il Capo del Governo le rispettive cariche».

È quasi superfluo ricordare che i provvedimenti, cui il comunicato allude, sono, in particolare, quelli impliciti nella lettera e nello spirito dell'articolo 7 della nuova legge sulle Corporazioni, che suona così: «Le associazioni collegate da una Corporazione diventano autonome nel campo sindacale, ma continuano ad aderire alle rispettive Confederazioni, secondo le disposizioni che saranno emanate dal Ministro per le Corporazioni». Come i Regi Decreti del 15 dicembre 1932, che abbiamo più su menzionati, le disposizioni ministeriali da questo articolo annunciate, mirano, su di un settore più vasto, a una riforma della struttura confederale. È la Confederazione, dunque, l'istituto tipico del primo tempo della nostra esperienza, che nel 1933, mentre ferve la polemica corporativa, compie la sua evoluzione, forse non definitiva, trapassando da una fase di necessaria concentrazione a una di

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

decentramento organico e funzionale. Vedere come al trapasso s'addivenga, per quale logica concatenazione di norme e concreta manifestazione di tendenze, può giovare a intendere, fin dal suo inizio, la delicata impresa di intera trasposizione delle forze sindacali sul terreno corporativo, cui, in quest'anno 1934, ci s'accinge.

Bisogna, a tal uopo porsi il quesito: se l'articolo 7 della nuova legge, da noi citato per esteso, rappresenti una novità assoluta, come chi dicesse un brusco mutamento di direzione, o non piuttosto la conseguenza di premesse contenute nella stessa legge del 3 aprile 1926. Basterà scorrere alcuni articoli di questa, per essere convinti che è sempre nel suo ambito che ci siamo mossi e ci muoviamo, svolgendone con metodo rigoroso i principî informativi.

* * *

Due sono le formazioni superiori alle associazioni sindacali di datori di lavoro e di lavoratori, intellettuali e manuali, di liberi esercenti un'arte o una professione, che la legge del 3 aprile 1926 prevede: la formazione corporativa e la formazione federale o confederale. Della prima s'occupa l'articolo 3: « Le associazioni di datori di lavoro e quelle dei lavoratori *possono* essere riunite mediante organi centrali di collegamento con una superiore gerarchia comune, ferma restando sempre la rappresentanza separata dei datori di lavoro e quella dei lavoratori ». L'art. 42 del Regio Decreto 1º luglio 1926, contenente le norme per l'attuazione della legge 3 aprile 1926, aggiunge che tali organi di collegamento « hanno carattere nazionale » e « riuniscono le organizzazioni sindacali nazionali dei vari fattori della produzione, datori di lavoro, lavoratori intellettuali e manuali per un determinato ramo della produzione, o per una o più determinate categorie d'imprese »; conclude, infine, il medesimo articolo, che « le organizzazioni così collegate costituiscono una corporazione ». Della seconda formazione s'occupa l'articolo 6 della legge 3 aprile 1926: « Le associazioni possono essere comunali, circondariali, provinciali, regionali, interregionali e nazionali. *Possono* pure essere legalmente riconosciute, alle condizioni previste dalla presente legge, le federazioni

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

o le unioni di più associazioni e le confederazioni di più federazioni (*omissis*). Alle federazioni o confederazioni spetta il potere disciplinare sulle associazioni aderenti e anche sui singoli partecipanti di esse, che viene esercitato nei modi stabiliti dallo statuto ».

È utile ricapitolare. La legge del 3 aprile 1926 ci presenta due tipi *possibili* di collegamento tra associazioni sindacali: il collegamento corporativo, che fa delle associazioni collegate una corporazione; il collegamento federale o confederale, che forma con le associazioni collegate una federazione o una confederazione. Questi collegamenti sono, è bene insistere, *possibili*, non obbligatorî. Il legislatore, ammettendoli, ha voluto lasciare adito a due delle principali tendenze del movimento associativo moderno di esplicarsi. Sempre, anche prima della legge 3 aprile 1926, e non solo in Italia, i sindacati delle singole categorie hanno mirato a superare gli angusti limiti delle loro rispettive competenze e a intrecciare relazioni e rapporti con sindacati opposti o congeneri, valendosi, nel primo caso, di comitati misti, dove datori di lavoro, lavoratori e tecnici si proponevano di difendere e amministrare insieme i comuni interessi, o, nel secondo caso, di federazioni o confederazioni. Affermata, anche nella stessa consecuzione degli articoli, la priorità dell'associazione unitaria, quale scaturisce dallo spontaneo impulso dell'affinità del mestiere, la nostra legge non ha voluto precludere la via a quel moto d'associazione tra associazioni, che è non meno spontaneo del moto d'associazione tra individui; e ha tracciato, senza forzare la realtà, delle linee direttive.

Si poteva, delle due strade indicate, imboccare per prima quella del collegamento corporativo? Qualcuno, forse, risponderebbe oggi di sì, sia perchè, in astratto, fuori cioè dell'effettiva esperienza delle cose, sembra più semplice e più sbrigativo passare dall'associazione unitaria o, come si dice, di categoria, alla corporazione; sia perchè si è, senza volerlo, inclini a risolvere i problemi di ieri o dell'altr'ieri nei termini, che solo dipoi si sono venuti a rilevare in pieno. Ma l'unica risposta da darsi si è che nel 1926 a tutti i poteri responsabili, governativi e sindacali, il collegamento corporativo sembrava prematuro, incerto nella stessa formulazione legislativa;

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

mentre quello federale o confederale era già in atto e sicuramente descritto nelle norme di legge. Alle categorie, che a mano a mano assurgevano a vita giuridica nel sindacato riconosciuto, parve, più che opportuno, necessario permettere di collegarsi da sindacato a sindacato, secondo le ragioni concorrenti e della contiguità territoriale e dell'affinità professionale.

* * *

La corporazione era, nel 1926, ancora un mito; le federazioni e le confederazioni erano una realtà. [1] Smobilitare questa per quello, sarebbe stato un procedere per astrazioni. Tutto il fronte del sindacalismo operaio nazionale presentava un carattere spiccatamente federativo e, più ancora, confederativo; nè mancavano sul fronte padronale esempi di forti federazioni e confederazioni (basterebbe ricordare quelle dell'industria). Era in seno a queste organizzazioni che la coscienza associativa si formava, si plasmava; mentre dove non esistevano o difettava del tutto o era debolissima.

La categoria professionale può essere definita come il raggruppamento ideale di tutti coloro, che compiono un'identica funzione

[1] In un recente libro di Virgilio Galbiati (*Le Corporazioni di categoria nelle aspirazioni dei lavoratori*, ed. Tipografia Pallotta, Roma) si trovano alcune interessanti precisazioni: « La legislazione fascista, è partita sempre dai fatti e dalla realtà.

Nel 1926 esistevano i Sindacati non la corporazione.

I Sindacati rappresentavano la realtà, mentre l'accordo di Palazzo Vidoni, mediante il quale la Confederazione dell'Industria e la Confederazione delle Corporazioni fasciste (Corporazioni di nome, ma sindacati di fatto) dichiararono di risconoscersi reciprocamente come le sole legittime rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori dell'industria, costituiva un fatto di una portata politica immensa. E poichè il Sindacalismo fascista, come riconosceva il Ministro Guardasigilli, on. Rocco, aveva già in pratica sostituito alla « cieca e disordinata autodifesa di classe, incurante delle sorti della produzione e delle sorti stesse della Nazione » una autodifesa di classe, ordinata, consapevole e rispettosa della necessità del processo produttivo e delle esigenze della vita nazionale, la legge 3 aprile si affrettò a consacrare questo stato di fatto.

La Corporazione fascista è dunque fuori della sfera d'azione della legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro. Nel 1926 la Corporazione rappresenta ancora una meta lontana da raggiungere, meta intravista, però dalla chiaroveggenza del Duce sin dalla prima assemblea costitutiva del movimento fascista nel 1919.

Alla Corporazione si giungerà per gradi, quando i tempi saranno maturi. Lo stesso Guardasigilli, on. Rocco, esprimendo un suo pensiero personale, faceva nel 1926 distinzione fra l'ordinamento sindacale, contenuto nel disegno di legge e « l'ordinamento corporativo da taluno vagheggiato » ordinamento corporativo che lo stesso on. Rocco, nel 1926, riteneva non rispondente alle condizioni della vita italiana di quell'epoca ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

in un determinato processo produttivo. Diciamo raggruppamento ideale, perchè la categoria presenta, in effetti, limiti di carattere relativo e contingente, tali da non poterla esattamente e definitivamente individuare con determinazioni aprioristiche. Perchè prenda corpo, occorre che nei suoi singoli componenti sorga una volontà associativa precisa, concreta, diritta. Si potrebbero ricordare casi innumerevoli, in cui una tale volontà non anima le categorie, che compiono vani sforzi per darsi un'organizzazione. Spesso le categorie sono troppo piccole, non hanno consistenza per sè medesime; e solo in un legame superiore acquistano fisionomia e ordine d'associazione. Di qui l'importanza dei raggruppamenti federali e confederali, che dovrebbero, in teoria, seguire l'associazione unitaria di categoria, ma che, nella pratica, l'hanno talora preceduta.

Il legislatore del 1926 s'ispirava, per certo, a queste realistiche considerazioni, quando ha dato all'istituto confederale un grande risalto. Egli ha, intanto, voluto conferire alle associazioni di grado superiore (federazioni e confederazioni) legalmente riconosciute la personalità giuridica (articolo 32 del R. D. 1° luglio 1926), così come alle associazioni di categoria (articolo 5 della legge 3 aprile 1926); e ha voluto nominativamente indicare, una per una, le possibili conferazioni (articolo 41 del R. D. 1° luglio 1926). C'è di più: con una serie di norme ha avvalorata quella funzione di collegamento federale e confederale, che nelle condizioni di quegli anni doveva, e giustamente, apparirgli di primaria importanza. Il riconoscimento delle federazioni o confederazioni « importa di diritto il riconoscimento delle singole associazioni o federazioni aderenti »; e, qualora sia riconosciuta una confederazione nazionale per tutte le categorie d'un settore produttivo, « non è ammesso il riconoscimento di federazioni o associazioni che non facciano parte della confederazione » (articolo 6 della legge 3 aprile 1926). È verissimo, e non s'è mancato d'osservarlo, che « le associazioni sindacali di grado superiore non possono imporre contributi » (articolo 39 del R. D. 1° luglio 1926); ma non si vede come questa norma menomi il valore rappresentativo di organi, nei quali, una volta che sieno costituiti e riconosciuti, le associazioni di grado

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

inferiore *debbono* (si badi: debbono; non possono) inquadrarsi. Si aggiunga che alla confederazione, come alla federazione, possono essere attribuiti i poteri di vigilanza e di tutela sulle associazioni di grado inferiore (articolo 8 della legge 3 aprile 1926 e 37 del R.D. 1º luglio 1926); poteri che, spettando in via normale, al Prefetto e al Ministro, dànno alla confederazione una funzione di diritto pubblico, che va oltre il semplice coordinamento.

* * *

E oltre s'andò, nei primordi, con decisione provvida. I Regi Decreti, che, tra il 26 settembre e il 24 ottobre del 1926, gettarono le basi e alzarono i muri maestri dell'organizzazione sindacale, riconoscendo giuridicamente le sei confederazioni dei datori di lavoro e l'unica confederazione dei lavoratori, non ebbero incertezze. Le confederazioni si vollero forti, munite di funzioni di vigilanza e di controllo sulle associazioni aderenti, capaci di accogliere nel loro seno e di disciplinare l'incipiente azione delle categorie; il riconoscimento delle cui associazioni era riservato alle confederazioni stesse di domandare. Notevole, sotto questo riguardo, è la formola usata nel Regio Decreto 26 settembre 1926 per le associazioni dei lavoratori: « La Confederazione nazionale dei sindacati fascisti fa riserva di chiedere *successivamente* il riconoscimento dei sindacati nazionali di categoria »; dove si dimostra che alle origini dei nostri ordinamenti giuridici sindacali troviamo non il sindacato di categoria, che tende al raggruppamento federale o confederale, ma la federazione e, più ancora, la confederazione, che nella loro sfera d'inquadramento attraggono e accolgono, sceverano e distinguono le categorie e le portano al riconoscimento. Verrebbe fatto di dire, se l'espressione con fosse impropria e meramente indicativa, che federazioni e confederazioni ebbero, in quella prima postura, carattere d'organi costituenti delle categorie. Di qui la loro forza d'accentramento: necessaria per dar vita al sistema, utile per consolidarlo, dannosa se ne prescinde e diventa fine a se stessa; quindi, non buona e non detestabile in sè, ma tale da doversene fare uso accorto e tempestivo, ora dispie-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

gandola ora infrenandola. Il che fu visto chiaramente, fin da principio [1] nè si mancò, in ogni congiuntura, di temperare il potere confederale, con opportuni sbloccamenti o con acconci richiami e disposizioni. [2] Il fine corporativo di tutta l'organizzazione sindacale non fu mai perduto di vista.

Si potrebbe, per dimostrarlo, tentare una valutazione dell'opera corporativa promossa e compiuta, in più di sette anni, dalle confederazioni: o considerate una per una, nella loro particolare attività; o prese a coppia, nell'attività combinata delle categorie padronali e lavoratrici; o collegate nel Consiglio delle Corpora-

[1] Nel discorso pel primo bilancio del Ministero delle Corporazioni, presentato alla Camera dei Deputati, il 15 marzo 1928 (v. GIUSEPPE BOTTAI, *Esperienza Corporativa*, « Edizioni del Diritto del Lavoro », Roma, 1929, anno VII): « Si tratta di invigilare sui confini segnati, per impedire le evasioni e le invasioni, le deformazioni e le sopraffazioni tra categorie e categorie. Compito non agevole perchè alla necessità di conservare a ciascuna persona giuridica operante nel campo sindacale la sua giusta autonomia corrisponde l'altra di assicurare dal basso all'alto e dall'alto al basso la più perfetta comunicabilità degli elementi associativi. Noi sappiamo che l'inquadramento sindacale è un mezzo dell'ordinamento corporativo e che, questo mirando a restaurare la professione come organismo e come società, dobbiamo fin da adesso distinguere le fisionomie e i caratteri delle categorie professionali. Ma non si può distinguere fino all'infinito, fino a giungere a una forma di atomismo opposto a quello liberale, ma non meno pericoloso. Non si può, soprattutto, nella furia del distinguere e suddistinguere, rischiare di disperdere per rivoli e rivoletti l'esercizio dell'autorità, che richiede raggruppamenti organici, per affinità e concordanze di interessi e di funzioni. Onde, spesso, può la funzione sociale e nazionale esigere unioni di categorie i cui particolari interessi non coincidano del tutto. Le grandi Confederazioni hanno, in materia, compiti di grande importanza. Riunendo nel loro seno numerose categorie, esse debbono disciplinarne non spegnerne gli impulsi. Debbono, e questa è la loro più alta funzione, operare in modo che, nell'armonica autonomia di tutte, ognuna possa apportare, nella ricostruzione sociale ed economica del Paese, il proprio contributo, intero, senza i sacrifici e le rinunzie che il regime di disorganica libertà d'un tempo imponeva alle più povere e deboli a vantaggio delle più ricche e potenti ».

[2] Si vedano, per es., alcuni verbali del Comitato Corporativo Centrale. In quello del 22 decembre 1930-IX, discutendosi del riconoscimento giuridico della Federazione Fascista delle imprese municipalizzate, si trovano queste dichiarazioni: « Le confederazioni, a tutt'oggi, sono degli organismi accentrati e accentratori, perchè a questo le ha indotte la necessità del primo tempo, quando s'era di fronte a un mondo economico e professionale non completamente organizzato. Alle confederazioni s'è dovuto dare dei grandi poteri, per fare agire le diverse categorie. Molte volte, però, s'è riscontrato questo inconveniente: che le singole categorie e professioni hanno avuta poca voce in capitolo »; e nel verbale del 30 ottobre 1931-X: « Una difficoltà a entrare sempre più decisamente nell'ordine corporativo si riscontra nelle stesse confederazioni. Non si è ancora afferrato qual vincolo d'interdipendenza vi sia tra confederazioni e corporazioni, che reciprocamente si alimentano ». In questo stesso verbale sono registrate le seguenti direttive: « Valorizzazione sempre maggiore della categoria come elemento basico dell'ordine corporativo. Avviene, oggi, che l'accentramento confederale delle categorie fa sì che esse non possano funzionare con l'agilità e responsabilità necessarie »; « Attribuzione alle categorie, fuse nell'unità corporativa, di responsabilità e poteri diretti nell'ordine economico ».

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

zioni, nelle sue sezioni e nel Comitato Corporativo Centrale.[1] Ma non è questo lo scopo del nostro scritto. Noi abbiamo voluto ricercare nelle norme positive della legge e nello svolgersi dell'azione sindacale la giustificazione giuridica e storica d'un tipo di collegamento associativo, e precisamente del collegamento confederale, che la nuova legge non nega e non distrugge, ma si propone di combinare con l'altro tipo, il collegamento corporativo; perchè solo così ci si può rendere conto come l'intersezione tra i due collegamenti s'avveri e quali probabili indirizzi organizzativi se ne generino. Il legislatore del '26 ammettendo due tipi di collegamento *possibili*, il confederale e il corporativo (articoli 6 e 3 della legge 3 aprile 1926), non ha escluso il caso in cui fossero messi in atto tutti insieme. Nell'articolo 45 del Regio Decreto 1° luglio 1926 ha prescritto, che « per tutto ciò che concerne i rapporti di lavoro, le associazioni collegate dagli organi corporativi sono autonome, salvo l'intervento degli organi stessi per il tentativo obbligatorio di conciliazione »; ma non ha, nè in questo nè in altri, risolto il problema del contemporaneo coesistere di « una superiore gerarchia comune » corporativa (articolo 3 della legge 3 aprile 1926) e d'un « potere disciplinare » confederale (articolo 6 della legge 3 aprile 1926). Come si concilia l'una con l'altro? Come si delimitano le due sfere di competenza?

A queste domande risponde l'articolo 7 della nuova legge. « Di

[1] Può bastare, a tal uopo, riferirsi al giudizio espresso nella relazione del Ministero delle Corporazioni al Senato sulla nuova legge: « La ragione principale degli indugi frapposti alla istituzione degli organi corporativi va ricercata nella stessa novità dell'esperienza che si andava facendo. Si ritenne che non si potessero promuovere sviluppi più alti e complessi del sistema: gli organi sindacali, e se questi non avessero vittoriosamente superata l'aspra prova del cimento con le difficoltà economiche. Ma dopo che gli Istituti dell'ordinamento sindacale hanno raggiunto la pienezza delle loro funzioni ed hanno dimostrato di rispondere perfettamente alle finalità per cui furono create e alla fiducia, che in essi aveva riposto il Paese, etc. etc. ».

Esplicito, anche, il riconoscimento della relazione Rocco alla Camera dei deputati; « È giusto riconoscere i meriti delle organizzazioni superiori sindacali, chiamate Confederazioni. Le grandi Confederazioni dovranno certo ora adeguare i loro compiti alle nuove esperienze corporative, ma nessuno potrà dimenticare le benemerenze che esse si sono acquistate. La prima è quella di aver dato vita ed anima alle categorie, di avere in esse suscitato lo spirito nazionale fascista, di aver risvegliato la coscienza del loro compito non soltanto individuale, ma sociale. La seconda benemerenza è quella di aver contribuito potentemente all'assestamento della economia italiana nel periodo della stabilizzazione, mediante l'adeguamento dei costi e dei salari al nuovo valore della lira ».

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

fronte al problema dei rapporti tra le istituende corporazioni e gli organi sindacali – afferma la relazione del Ministero al Senato – il progetto ha evitato le due soluzioni estreme; quella del mantenimento dello *statu quo*, per cui le associazioni collegate dalle corporazioni sarebbero restate in una condizione di dipendenza troppo accentuata rispetto alle confederazioni, e quella della soppressione di queste ultime. Esso ha accolto una soluzione intermedia, per cui le associazioni sindacali collegate da una corporazione diventano autonome nel campo sindacale, pur continuando ad aderire alle rispettive confederazioni, secondo le disposizioni che saranno emanate dal Ministro per le Corporazioni ». Qui non si va, dunque, contro la lettera e lo spirito della legge 3 aprile 1926. Sono ancora le sue premesse, che operano sugli attuali sviluppi. La possibilità del duplice collegamento permane. Per vincerne le innegabili antinomie, le interferenze e le contraddizioni d'ordine pratico e organizzativo, si dà, ora, una soluzione, che deve, secondo noi, considerarsi « intermedia » non nel senso che compromette in modo definitivo le due soluzioni estreme, ma ne prepara un'altra.

Noi siamo troppo rispettosi della responsabilità direttiva di chi si trova ad applicare nella realtà i principî enunciati da una legge, per metterci ad avanzare ipotesi.

Sarebbe difficile, per esempio, dire che cosa debba propriamente intendersi per « autonomia nel campo sindacale ». Il campo sindacale è solo il campo dei rapporti di lavoro o abbraccia tutta l'azione d'assistenza, d'istruzione e d'educazione morale e nazionale, che l'articolo 1 (n. 2) della legge 3 aprile 1926 assegna alle associazioni? L'autonomia nel regolamento dei rapporti di lavoro ha certe conseguenze; l'autonomia nell'attività assistenziale altre. E una volta, che l'autonomia, più ristretta o più vasta, sia concretamente raggiunta, quale significato e portata potrà ancora avere « il potere disciplinare » delle confederazioni? Si risponde in genere: significato e portata amministrativi; ma non si pensa che il dato primo d'ogni vera, autentica autonomia è il disporre amministrativamente di tutti i proprî mezzi e che, quindi, un sindacato forte è, anzi tutto, un sindacato che s'amministra da sè. La confederazione in funzione contabile è difficilmente sostenibile;

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

o si riesce, pur garantendo ai sindacati aderenti la massima autonomia di movimento e di decisione, ad assicurarle una funzione *politica* di coordinamento, proprio a quei fini corporativi che più specificamente le corporazioni debbono perseguire, o è meglio andare con decisione verso una formazione unicamente federale. Le confederazioni non dovrebbero *mai* sostituirsi alle categorie; ma queste potrebbero trovarvi punti di accordo interni a ogni settore, necessari forse a dare unità alle direttive provenienti da una o più corporazioni. Quindi, non pura e semplice amministrazione o, addirittura, niente amministrazione, ma politica, azione d'orientamento e d'indirizzo, che dovrebb'essere svolta da un esiguo, sceltissimo stato maggiore.

Taluno [1] s'è già prospettata l'eventualità d'un ritorno al « blocco », nel senso di riunire in due uniche confederazioni le federazioni svincolate dalle attuali tredici confederazioni. È una congettura che, posta in termini tecnici, non ha nulla di scandaloso. Dipende dall'animo, con cui la si fa; se è con l'animo del « fronte unico », non è chi non veda come sia da respingersi, perchè ispirata a concezioni antitetiche alla nostra. È da osservare che l'eventuale

[1] MAGLIO, sui *Problemi del lavoro* del 1° gennaio-XII: « Ci sarà tempo e modo di più particolarmente illustrare la importante riforma corporativa nei suoi aspetti strutturali e nelle sue possibilità funzionali. È necessario però ripetere che alle federazioni professionali nazionali deve essere assicurata, colla piena vitalità, una reale autonomia di funzioni e di decisione. Non possiamo essere sospettati, noi, di volere lo sbloccamento delle attuali confederazioni sindacali di settore per indebolire la capacità propulsiva e la forza di pressione delle categorie lavoratrici, come purtroppo traspare dagli scritti di taluni zelatori. L'autonomia sindacale e funzionale delle federazioni professionali presuppone la ricostituzione della confederazione unitaria, riunente tutte le categorie del lavoro, anche del lavoro indipendente, per i compiti e fini sociali di ordine superiore, o, comunque, intercategoriale ».

VINCENZO PALMIERI, sul *Corriere Padano* del 6 gennaio-XII: « È da pensare se la limitazione del mandato confederale possa, oggi, far riportare sul tappeto la vecchia ma sempre nuova questione delle due Confederazioni uniche dei datori di lavoro e dei prestatori d'opera. Infatti, se cinque anni or sono si rese necessario sbloccare la Confederazione dei lavoratori per ragioni non solo di perfezionamento tecnico delle categorie ma per la stessa disciplina degli interessi, non sempre concomitanti sullo stesso piano, delle masse lavoratrici, oggi – con l'attuazione in pieno delle Corporazioni – tali essenziali ragioni vengono a cessare perchè rientranti nell'orbita normativa delle Corporazioni di Stato. Scomparso il motivo giustificante una netta separazione fra produttori appartenenti a cicli diversi – agricoltura, industria, commercio, trasporti – e subentrato quello di una fattiva intesa di produttori interessati in uno stesso processo di produzione, ne deriva una logica e necessaria amalgama dei cicli produttivi nell'interesse superiore della Nazione, che si sostituisce a quello particolare della categoria ».

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

« blocco » non dovrebb'essere concepito e attuato come l'operazione inversa dello « sbloccamento » del 1928: allora, si trattò di sbloccare una confederazione accentrata e massiccia, senza articolazioni funzionali interne; oggi, si tratterebbe di *confederare* associazioni effettivamente autonome, senza bloccarne e irrigidirne il funzionamento.

Non è il caso di approfondire nè queste nè altre ipotesi (tra le quali se ne dà una mediana, che propugna la riunione di alcune confederazioni più affini). Bisogna mettersi innanzi all'ordinamento sindacale come è [1] e operarvi secondo le caratteristiche e le necessità dei varî settori, senza smanie uniformatrici. Ogni confederazione (e, in ogni confederazione, ogni federazione e, in ogni federazione, ogni categoria) ha il suo problema.

L'inserzione dei sindacati nelle corporazioni non ha da compiersi meccanicamente. L'iniziativa, la capacità, il genuino carattere delle categorie debbono trasfondersi nella corporazione integralmente. Sostituire a un accentramento confederale un accentramento corporativo: ecco, uno dei pericoli, cui si può andare incontro. Lo si eviterà solo, se l'autonomia *dalle* confederazioni sarà autonomia *nelle* corporazioni; ossia, esercizio effettivo nel seno delle corporazioni, organo dello Stato, di quei poteri d'autodisciplina e d'autogoverno, che formano il nucleo sostanziale del sindacato.

GIUSEPPE BOTTAI.

[1] Si legga un eccellente studio di MARIO BOCCI, pubblicato da *Bibliografia fascista* del decembre 1933-XII, intorno al sesto fascicolo dei « Ruoli dei dirigenti sindacali » (supplemento del *Bollettino Ufficiale*, anno IV, n. 6), 31 luglio 1933-XI, Roma, « Edizioni Diritto del Lavoro ») che contiene un'esposizione precisa dell'attuale assetto sindacale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

DIRITTO SINDACALE E CORPORATIVO

I.

Alla non breve serie di scritti che, a suo tempo, mi denunziarono per reato di comunismo, si aggiunse la relazione presentata al I Congresso giuridico italiano dal prof. Paolo Greco. La pubblicazione testè avvenuta degli Atti di quel Congresso,[1] m'induce a uscir di riserbo su questo argomento; e non, di certo, a un vano fine polemico personale, ma allo scopo di precisare, col pubblico e diretto contradittorio, idee fondamentali tuttavia dominanti nella politica e nella scienza. Sintomatica, infatti, sotto quest'ultimo riguardo è tutta la relazione del Greco: vero groviglio di indecisioni e contradizioni circa i problemi metodologici riguardanti l'elaborazione giuridica dell'ordinamento corporativo. Giacchè il Greco non vuol mostrarsi chiuso alle nuove esigenze, ma vuole anche – naturalmente – *contemperarle* con quelle tradizionali, a cui è educato e che gli stanno davvero a cuore; il che lo porta, voglia o non voglia, non già a conciliarle logicamente, bensì a giustapporle materialmente nella loro contradizione reciproca. Di qui un dire e disdire, che si risolve in pratica nel non dire: nel negare in linea di fatto quello che si concede a parole, e cioè nel restarsene, a dispetto delle concessioni verbali e delle contradizioni logiche, alle pure e semplici posizioni tradizionali.

Così, ad esempio, l'attuale « diritto corporativo esprime una rivoluzione di principî e un'opera legislativa, che sono l'una e l'altra *tutt'ora in atto* » (p. 7), ma ciò non toglie che abbia « l'impronta di una vasta e organica concezione giuridica, che nelle sue linee generali ha la saldezza di un'*opera definitiva* » (p. 3); implica sì « una radicale riforma di principî », talchè « quando si dice che il diritto sindacale e corporativo *non si intende* secondo il punto di vista » tradizionale e, in modo particolare, « di quegli schemi che sono peculiari al diritto privato, si dice cosa indubbiamente vera », ma ciò non esclude che le teorie e i concetti del diritto

[1] *Atti del I Congresso giuridico italiano*, Tivoli, Mantero, 1933. Per le citazioni, cfr. l'estratto della relazione (*Diritto sindacale e corporativo*).

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

privato « costituiscano *le unità elementari e irreducibili* di ogni ordinamento giuridico », talchè « non v'è genialità di concezioni, nè originalità di principî che sfuggano alle loro esigenze » (p. 5); consente bensì un metodo *storico-politico*, il solo in tutto appropriato ad un sistema giuridico affatto nuovo, e in cui, con innegabile « imperfezione tecnica », si esprime una realtà sociale tuttora in corso di svolgimento (p. 7), ma ciò non vieta che « *il miglior metodo* sia sempre quello di attenersi all'ordine positivo dei fatti e delle norme che ad essi si riferiscono », ossia il metodo *giuridico-positivo* (p. 5); al qual proposito, se pur « non è da escludere che sia *giustificato prevedere i futuri sviluppi* di un sistema ancora in una fase di evoluzione progressiva », è poi « *inesplicabile e comunque fuori di posto* un tormento o un'irrequietezza per altre novità »; e via di questo passo (uno in avanti e due indietro).

* * *

Se poi da queste enunciazioni generiche passiamo all'applicazione, si ha la prova provata che l'accondiscendenza del Greco, ai nuovi canoni metodologici e all'affermazione dell'« originalità radicale » dei nuovi istituti è tanto verbale quanto contradittoria. A questo fine, basterà fermarsi a considerare le somme linee della sua costruzione, prendendo le mosse dalla distinzione preliminare tra « concezione sociale » e « concezione giuridica » del corporativismo: avente quella ad oggetto « la realtà dei fatti sociali », « le situazioni di fatto, che trovano un più preciso riscontro nei principî giuridici del corporativismo, costituendone la giustificazione sociologica » —; derivata l'altra dal confronto fra il concetto generale ed immutabile del diritto e la struttura particolare dei nuovi istituti del diritto corporativo.

Riservandoci di esaminare il valore di quella distinzione, soffermiamoci a constatare *i fatti* che si traducono nel diritto corporativo, costituendone *il fondamento e la giustificazione sociologica*.

1. *L'incapacità delle azioni economiche « libere » degli individui a realizzare in concreto quell'equilibrio, a cui dovrebbero condurre* nelle condizioni presupposte dalla scienza dell'economia pura; con-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

seguentemente, l'incapacità dell'individuo isolato, nella straordinaria complessità dei dati che giocano oggi nei fenomeni dell'equilibrio economico, al compito di dominarli, quindi di informare ad essi le sue azioni o scelte economiche, e perciò di realizzare attraverso queste il massimo benessere della collettività, come presuppone il sistema economico-giuridico liberale;

2. *Il fenomeno associativo* determinatosi fuori e contro i principî di quel sistema, che è pertanto intrinsecamente inadatto a fronteggiarlo e dominarlo. Nota fondamentale di quel fenomeno: che la posizione dell'individuo e, con essa, la libertà l'autonomia e l'efficienza delle *azioni economiche individuali tendono ad essere assorbite o dominate dall'interesse e dall'azione di gruppi o coalizioni.* Sue forme tipiche: i sindacati, i cartelli, i consorzî industriali, i trusts, i complessi economici (integrazioni verticali). Suo effetto comune: l'imposizione dell'interesse del gruppo agli estranei, che sono acquirenti od utenti dei loro prodotti o dei loro servizi, privandoli dei benefici della concorrenza (contratti-tipo di compravendita e di locazione, polizze-tipo di assicurazione e di trasporto, condizioni-tipo di banca, regolamenti-tipo di azienda e di fabbrica);

3. *a*) La profonda modificazione operatasi nei termini dell'equilibrio economico presupposti dall'economia pura col riconoscimento della personalità umana del lavoratore; per cui *la prestazione del lavoro non può essere considerata alla stregua di ogni altro bene economico* e, come tale, soggetta alla sola influenza del libero giuoco delle forze economiche, *ma esige l'intervento tutorio dell'ordinamento giuridico* con un sistema di vincoli alla libertà delle determinazioni individuali in ordine alle condizioni di lavoro; *b*) *La lotta di classe*, rinvigoritasi con l'organizzazione sindacale che da tali antecedenti deriva, e che gli ordinamenti giuridici liberali sono intrinsecamente impotenti a disciplinare;

4. *Il presentarsi delle nazioni come unità economiche*, cioè come gruppi dotati di un proprio e determinato interesse economico, corrispondente ai loro caratteri e ai loro fini di esistenza, di durata, di sviluppo: figura legittimatasi e impostasi, fuori e contro i sistemi giuridici liberali, dopo la conquista dell'unità statale e in seguito alla formazione delle grandi coalizioni economico-politiche

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

interne e alla loro lotta sfrenata. Fuori e contro quei sistemi, poichè, se in essi gl'interessi minori hanno una propria realtà e tutela e possono coalizzarsi nelle forme contrattualistico-sociali, questo non è, nè è possibile, per l'interesse economico del gruppo nazionale. Che, sempre per quei sistemi, non è nulla di *autonomo* e di reale in se stesso, nè può trovare comunque i mezzi adatti alla sua identificazione e tutela da parte dello Stato – forma giuridica in cui appunto si personifica la Nazione –, in quanto manca l'organizzazione giuridica degl'interessi collettivi di classi e di categorie, dal cui coordinamento scaturisce come *risultante* l'interesse economico nazionale.

* * *

Com'è facile rilevare, siamo al solito angusto e stilizzato *cliché* dei soliti trattatisti del cosiddetto diritto corporativo, da essi inteso o come un « gruppo » di istituti giuridici rientranti nelle vecchie partizioni o come un « ramo » autonomo del diritto, determinati entrambi da un ordine particolare di fatti meramente *sociali* e, a rigore, *economici*. Solo e vero colore della tavolozza corporativa, *solo e vero « fattore » e « contenuto » dell'ordinamento corporativo sarebbe il fenomeno economico, concepito come una manifestazione immediatamente ed esclusivamente sociale.*

Errore fondamentale che, oltre a tutto, disconosce *la natura politica e generale* del corporativismo. Il quale, infatti, e per la sua genesi e pel suo contenuto, trascende di gran lunga la sfera e della *pura economia* e dell'*astratta socialità*. Esso è espressione diretta ed esclusiva *d'una deficiente organizzazione statale*, e principio ricostruttivo *di un nuovo ordinamento giuridico nella sua integrità*. Dato anche e non concesso che i fatti che si traducono nel diritto corporativo siano esclusivamente economici, che il contenuto specifico e invalicabile della disciplina giuridica del principio corporativo sia esclusivamente economico, resta sempre da opporre che quei fatti e quel contenuto sono intrinsecamente « politici », e nella loro genesi storica e nel loro significato essenziale. Chi ignora che per spiegare il fatto corporativo si è dovuto risalire alla *crisi dello Stato moderno*: che quel fatto si è dovuto ricollegare

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

alla deficiente organizzazione giuridica dello Stato democratico a base individualistica e astrattamente politica? Che la ragione determinatrice di esso si è dovuta riporre in quel *diritto di libertà individuale* che, affidando all'arbitrio dell'individuo la totalità dei rapporti della vita sociale, ha risolto l'autorità dello Stato in un vuoto ed esteriore *potere di garanzia* di quella libertà? Il fatto delle organizzazioni e degli antagonismi economici e sociali – dato e non concesso che esauriscano il contenuto e gli antecedenti storico-sociali del corporativismo – è sì la *smentita tecnica* dell'economia liberale o individualistica, ma è l'*effetto politico* della disciplina e dell'organizzazione giuridica dello Stato moderno. Qui adunque è da ritrovare la genesi e la sostanza del corporativismo: *genesi e sostanza politico-statuale, e niente affatto economico-sociale.* Quanto poi alla tesi che circoscrive il principio e l'ordinamento corporativo ai soli fatti economici, sia pure ravvisati nel loro valore storicamente ed essenzialmente politico, basterà qui rilevare che, se esso nasce e si afferma dapprima in questo settore, non è ad esso legata la sua logica e giuridica essenza. Anzi, la stessa logica istituzionale unitaria dell'ordinamento statale inciderà su quella del principio corporativo, sospingendolo ad informare di sè *tutta l'organizzazione giuridica di tutti i rapporti.*

* * *

Ma giova procedere. Riconoscere l'esistenza e l'importanza di quei fenomeni, collocare ed esaurire in essi le manifestazioni patologiche dello Stato liberale e, quindi, il fondamento storico-sociale del corporativismo; non vuol dir altro pel Greco se non che l'ordinamento sindacale e corporativo « ha *integrato* la struttura giuridica della società, *sovrapponendo al piano dei rapporti individuali*, riconosciuti e conservati nei loro fondamentali tipi economico-giuridici e nelle rispettive configurazioni di diritti soggettivi, *il piano dei rapporti collettivi* che, gravitando sul primo, lo comprime e lo delimita. Sono la misura e l'espansione dei diritti e dei rapporti individuali, che mutano, non l'esistenza e la qualità che vengono meno » (p. 16). Questa, l'indole e la portata « rivoluzio-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

naria » del corporativismo: semplice piano giuridico insinuantesi nella struttura dello Stato liberale, in guisa da non scalzarlo o riformarlo radicalmente, ma proprio da integrarlo.

Ora, riservandoci di esaminare la *portata* e la natura essenziale del principio corporativo, di stabilire cioè se esso sia una « struttura particolare » disciplinante un ordine particolare di fatti od un « principio istituzionale » capace di dilatarsi in un compiuto ordinamento giuridico, si può senz'altro affermare che se integra, e perchè possa integrare, l'ordinamento giuridico dello Stato liberale, dev'essere assolutamente omogeneo coi suoi principî politico-strutturali. *Integrare si può soltanto l'omogeneo con l'omogeneo.* Per cui, a questa stregua, nè il corporativismo è un fenomeno originale, ma è nudo e crudo liberalismo; nè lo Stato liberale è dal piano giuridico del corporativismo minimamente alterato nei suoi fondamenti e nella sua struttura costituzionale. Il corporativismo sarà soltanto un'interna determinazione ulteriore del liberalismo.

Se poi la conclusione non piaccia o non si possa accettare, poichè l'ordinamento giuridico della materia economica, e proprio nel modo caratteristico del corporativismo, è irreducibile ai quadri del liberalismo; se quindi è giocoforza ammettere che quello corporativo è un fenomeno originale corrispondente ad un principio autonomo; si deve anche concedere che *non integra, ma disintegra*, non rinforza, ma scalza l'ordinamento giuridico dello Stato liberale. Espressione di un diverso e disparato principio, porterà nell'ordinamento statale confusione e disgregazione, non unità e solidità. Per cui, se il nuovo principio è veramente nuovo e reale, dal settore particolare in cui per contingenze storiche, s'è in un primo tempo accampato – solo approssimativamente mostrando i caratteri originali della sua disciplina giuridica –, traboccherà *in tutti gli ordini e gradi di rapporti e di istituzioni*, compiutamente manifestando la sua universale natura.

Se poi s'obiettasse, ricorrendo a una scappatoia, che il corporativismo può benissimo essere un fenomeno originale e tuttavia circoscritto a un ordine particolare di fatti e ad una forma specifica d'organizzazione di essi – e, come tale, coerentemente inserirsi

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

nell'ambito di un altro principio, in uno spazio lasciato in bianco da questo –; si direbbe cose priva di ogni significato. *Principio è sinonimo di universalità e, quindi, di esclusività.* Un ordinamento statale non può, per definizione, informarsi che a un solo e stesso principio: intrinsecamente capace di generarlo e disciplinarlo senza residuo.

Lasciando quindi impregiudicata questa questione, guardiamo quali siano pel Greco il *contenuto concreto*, la *forma tecnico-giuridica* e la *posizione sistematica* degl'istituti corporativi.

* * *

Sul primo piano dei rapporti individuali nel loro significato ed ordinamento tradizionale, si erge la struttura sindacale e corporativa « che lo comprime e lo delimita », cioè il complesso delle nuove unità e dei loro conseguenti rapporti *con gl'individui* e *con lo Stato*, tra i quali appunto si inseriscono per operarne il collegamento e il rafforzamento. Tale struttura che ha funzione, carattere e posizione intermedî tra i due preesistenti e *disparati* piani dell'individuo e dello Stato, è, a sua volta, costituita dei tre piani seguenti.

Primo piano. Fenomeno dei conflitti di classe che il corporativismo fascista, in omaggio al suo *realismo*, riconosce « non solo come una realtà storica, ma anche come una realtà psicologica e logica », e quindi accoglie e traduce nelle sue istituzioni, accordando *il riconoscimento giuridico all'organizzazione sindacale unilaterale*: lo accoglie e lo traduce, cioè, in base ai principî e nelle forme del diritto tradizionale, ossia *sotto lo schema privatistico della persona giuridica pubblica* (= assegnazione d'un carattere e d'un determinato potere pubblico a un ente sociale esterno alla struttura statale). Ora, lasciamo stare il « realismo » – che è, piuttosto, « materialismo »: passiva accettazione e legittimazione d'un fatto che, criticamente vagliato, si mostrerebbe qual'è, ossia l'*intrinseca conseguenza fallimentare del liberalismo e l'istituto tipico del socialismo* –; e guardiamo i caratteri distintivi, in cui spiccherebbe *l'originalità del sistema sindacale fascista.*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

1. La base numerica e volontaristica delle formazioni sindacali – quasichè l'articolo terzo della Carta del lavoro: « L'organizzazione professionale o sindacale è libera », non sia in *contradizione flagrante con la realtà del sistema le cui basi, logicamente proprie e necessarie, sono poi giuridicamente aleatorie, disparate ed esterne*, cioè commesse alla libera volontà dei privati, resi arbitri di porre in essere o meno le condizioni di fatto di istituti fondamentali, che condizionano lo stesso organo rappresentativo elettivo del potere legislativo; 2) l'unicità del riconoscimento giuridico e, quindi, della rappresentanza di classe – quasichè questa disposizione non sia in contradizione con l'altra e non elida di fatto il precedente *riconoscimento verbale della libertà di associazione* (che non esiste senza paritarietà di diritto), riammettendo però nelle stesse basi fondamentali del sistema corporativo *l'incongruente istituto della rappresentanza*, anch'esso proprio del sistema liberale a base atomistica e meccanica; 3) l'obbligo, in ogni caso, della composizione giuridica dei conflitti nelle forme del contratto o della sentenza collettiva, col conseguente divieto di scioperi e di serrate – ch'è un'altra e più grave smentita della realtà e logicità della prima disposizione, un'altra e più grave conferma della nostra interpretazione, così della prima come della seconda; 4) l'assoggettamento della tutela degli interessi di classe alla tutela degli interessi generali della produzione e, per conseguenza, della Nazione — che è, daccapo, cosa logicamente e realmente impossibile. Come, infatti, subordinare la parte, assunta e legalizzata in tal veste (e quindi rinvigorita), a quella unità, di cui essa è la negazione e l'antitesi? Come coordinare o « unificare » le parti, assunte e legalizzate (e quindi rinvigorite) nella loro « opposizione »? La cosa, logicamente impossibile, si risolverà in effetti in un semplice *compromesso tra le parti*, determinato dal loro *particolare interesse comune*, che non ha nulla che fare con *l'autonomo e primario interesse della Nazione*, in quanto *realtà a sè stante e sovrastante le parti*.

Secondo piano. Presa in considerazione di un interesse sovrastante e ricomprendente le due classi in conflitto: l'interesse dell'industria o ramo di produzione a cui i due fattori partecipano. Si opera qui *il passaggio « dal concetto della lotta a quello della col-*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

laborazione di classe », dalla lotta per la distribuzione degli utili alla collaborazione per la produzione della ricchezza, « dal sindacato alla corporazione, *in cui i due interessi egoistici si compongono nell'unità dell'interesse della produzione*, e vengono assoggettati ad un regolamento a formazione unilaterale, che è l'ordinanza corporativa » (pp. 17-18). — Si opera qui il *passaggio*? I *due* interessi « egoistici » *si compongono*? Ma come dal sindacalismo o dalla lotta di classe, tradotta in appropriate istituzioni giuridiche, si può logicamente e realmente « passare » *al suo opposto contraddittorio*, cioè al corporativismo o alla collaborazione di classe: all'organizzazione giuridica di questa collaborazione? Inoltre. Se gli interessi son « due », realmente e giuridicamente due, ossia particolari ed opposti, come poi « si compongono »? Si vuol forse arrivare dal circolo al quadrato? Infatti, *l'unità ulteriore ricomprendente le parti è mera espressione e risultante omogenea dell'interesse particolare comune: d'un interesse, cioè, che è l'opposto contraddittorio di quello « proprio » e « generale » della nazione, come realtà unitaria ed a sè.*

Terzo ed ultimo piano. Presa in considerazione « di un *problema di equilibrio generale* », tenendo conto *nella determinazione dei salari* », e in genere di tutte le condizioni di lavoro, della « posizione dell'impresa nei suoi rapporti di scambio con tutte le altre imprese e con la massa dei consumatori ». « *Ultima fase evolutiva* » della nostra legislazione corporativa, rispondente a una « suprema esigenza di integrazione », è appunto la L. 20 marzo 1930, con cui il raggio dell'azione corporativa si estende, da un lato al coordinamento dell'opera delle singole corporazioni, dall'altro al regolamento di tutti i rapporti *economici* collettivi della produzione. Effetto « logico e probabilmente fatale » del corporativismo, il quale è necessariamente portato « ad una sua concezione ed attuazione integrale »: ossia, alla coerente organizzazione di tutti i coefficienti dell'equilibrio economico: salari, quantità, costi e prezzi. « *L'organizzazione sindacale, creata per i rapporti collettivi di lavoro, viene utilizzata per questi altri rapporti*; la rappresentanza di classe, precisamente di quella dei datori di lavoro, vale a dire delle imprese, viene utilizzata *per tutelare l'interesse di queste* non più di

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

fronte ai lavoratori, ma di *fronte alle altre categorie di imprese* » (p. 19). — Anche qui, a parte il miracolo dell'« utilizzabilità » d'una struttura classistico-sindacale per opposti e contraddittorî fini di coordinamento economico nazionale, si domanda come la *tutela di una categoria d'imprese*, affidata per giunta alla sola rappresentanza unilaterale dei datori di lavoro, *di fronte alle altre*, equivalga e conduca al *coordinamento* dell'opera delle singole corporazioni, al regolamento (unitario) « di tutti i rapporti economici collettivi della produzione », all'*attuazione di una « suprema esigenza di integrazione »*. Quello ch'è pel Greco il culmine dell'ordinamento corporativo, è, in verità, il culmine della contraddittorietà delle sue costruzioni.

Anzi, non ancora il culmine, poichè sopra i tre piani s'erge – naturalmente! – un comignolo: *il comignolo corporativo della famosa legge 16 giugno 1932 sui « consorzi industriali »*, disciplinante il fenomeno dei cartelli, cioè il problema del regolamento della produzione e dello smercio (che è poi quello della ripartizione delle quantità dell'una e dell'altro fra le imprese d'una stessa categoria). « *Si sarebbe potuto concepire* di rimettere anche questo regolamento alla competenza della rispettiva associazione sindacale. Ma la importanza e la delicatezza di questa materia, che tocca la stessa « libertà d'industria », hanno indotto il legislatore a disciplinarla con una *legge speciale*, e a sottoporla con essa alla *immediata ingerenza dello Stato*. Sembra tuttavia che anche questa legge debba considerarsi come *parte integrante dell'ordinamento corporativo* per omogeneità di fini e di metodi ».

Anche qui, dunque, un'incongruenza istituzionale non meno grave e palese di quelle rilevate: cioè, l'insinuarsi in pieno d'un principio burocratico-autoritario nella struttura sindacale-corporativa ispirata all'opposto e inconciliabile principio dell'*autodisciplina sociale con efficacia statale*: il contraddittorio coesistere d'una statualità tendenzialmente immanente nella stessa organizzazione sociale, cioè d'una struttura in cui società e Stato cominciano a identificarsi, e d'una statualità burocratica giustapposta a un ordine privatistico, cioè d'una struttura in cui società e Stato sono reciprocamente estranei e limitantisi. Ma tutto questo trova, dac-

BIBLIOTECA NAZ. ROMA VITT. EMANUELE

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

capo, la compiacente illogicità del giurista che, *tradendo il suo compito di esaminare le norme dal solo punto di vista della loro logica interna, e presentandosi nella veste non sua di difensore politico delle istituzioni giuridiche, si affanna a scusare e lodare il legislatore*; a inventare *ragioni*, *passaggi* e *legamenti* che non ci sono; a dare il sistema dove non c'è che pura, evidentissima incongruenza.

* * *

A questo punto, vale la pena di differire per un istante la formula riassuntiva dell'ordinamento corporativo e del corrispondente principio escogitata dal Greco, per concentrar l'attenzione sul *problema metodologico*, dalla cui scarsa consapevolezza derivano tutte le incongruenze logiche e le deformazioni giuridiche perpetrate dal Greco. Il quale – mi sembra di udirlo – potrebbe obiettarmi: — Ma che colpa ha il giurista se questo dice la legge, se questo dicono gl'istituti giuridici positivi studiati col solo metodo scientificamente corretto: cioè, appunto, col metodo giuridico positivo? Le vostre obiezioni, dato e non concesso che valgano, *toccano l'interna natura e qualità delle norme: quindi, includono una portata e un apprezzamento politico* che, se possono consentirsi dal punto di vista del metodo sociologico, sono affatto estranei e contrarî a quello giuridico, limitantesi ad *analizzare, descrivere, sistemare norme ed istituzioni da un punto di vista esclusivamente formale ed obiettivo*: a trarre cioè dalle norme, così come sono e qualunque si siano, i principî comuni e i peculiari caratteri strutturali e funzionali degl'istituti giuridici.

Ora, prescindendo dal fatto che il Greco altera già la pretesa valutazione obiettiva del sistema corporativo col semplice escluderne arbitrariamente una parte, e per l'appunto quella fondamentale, la Carta del Lavoro; vediamo *il modo* in cui le considera, come intende cioè il metodo giuridico positivo. Il quale ha senza dubbio l'ufficio, l'unico ufficio di analizzare, descrivere, sistemare le norme nella loro obiettività e positività: di sistemarle, cioè, *da esse stesse traendo il loro interno principio di unità sistematica*. Sistemazione giuridica – tralasciando qui la più complessa questione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

della natura storico-politica dell'ordinamento giuridico – è solo quella che dalle stesse norme deriva i loro principî, perciò appunto forniti di « efficacia » logica generale sopra di esse. Ma che vuol dire ciò? Vuol dire forse che tale sistematicità è *di fatto, necessariamente*, immanente nelle norme giuridiche, talchè si debba partire da un'aprioristicamente ammessa organicità delle norme? L'arbitrarietà della deduzione o dell'assimilazione logica delle due tesi è evidente: evidente è che le norme da sistemare – e sistemabili solo in funzione d'un principio unitario in esse stesse insidente – possono avere e non avere sistema, cioè coerenza ed unità di principî. Ciò importa: 1) che le norme giuridiche siano *mera materia e non logico paradigma* dell'opera del giurista; 2) che solo e imprescindibile compito di quest'ultimo sia quello di esaminare obiettivamente le norme per ricercarne il sistema. Se questo non c'è – com'è infatti possibile –, di dichiararne l'inesistenza: di rilevare le incongruenze giuridiche, non di eliminarle a priori, compiacentemente giustificandole con ragioni che, non potendo essere, per definizione, giuridiche, sarebbero solo *politiche nel senso deteriore della parola*. Il positivismo giuridico è veramente « positivismo » e « giuridico », ossia considerazione immanente delle norme giuridiche, solo in quanto *le investe con una « critica positiva » nel loro intimo contenuto, e non in quanto le assume nella loro molteplicità e materialità*. Quest'altro modo di intendere il positivismo giuridico è puro trascendimento politico dell'ordinamento giuridico. Il quale non si manifesta soltanto nell'insinuar nelle norme i proprî convincimenti politici o nel commisurarle ad essi; ma anche nel giustificarle a priori, in base alle cosiddette ragioni di opportunità o di convenienza (volontà meta-giuridica del legislatore).

La conclusione immediata di queste considerazioni è che il Greco, con l'aderire materialmente alle norme, ed anzi ad una parte soltanto delle norme corporative – in omaggio a un malinteso positivismo giuridico –, non solo le scavalca precipitando nella politica.... elogiativa; ma ne fraintende e ne altera l'effettiva, originale natura giuridica, assimilandole brutalmente al sistema giuridico dello Stato liberale, assunto a stregua della loro valutazione.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

* * *

Possiamo ora tornare alla trattazione del Greco, per avviarci a concludere intorno al problema della natura e della portata dell'ordinamento corporativo, cioè del suo contenuto, della forma caratteristica in cui l'organizza, della posizione che assume, così pel raggio d'azione come per la struttura giuridica, *nei confronti* o *dentro il sistema* dell'attuale ordinamento giuridico. Torniamo, insomma, al problema, lasciato in sospeso, del valore da riconoscere a quell'ordinamento: se esso integri o sovverta l'ordinamento attuale; se sia un'articolazione particolare omogenea dello Stato liberale, o la prima e rudimentale espressione di un nuovo ordinamento statale.

La questione, come sappiamo, è pregiudizialmente risolta almeno in parte: *contenuto* proprio e specifico dell'ordinamento corporativo è quello economico. « Volendone cogliere in una formula breve l'intima essenza, lo si potrebbe definire come *l'ordinamento giuridico di un sistema di equilibrio economico vincolato ai fini degli interessi delle categorie e della nazione* » (p. 20). Il corporativismo è, dunque, un fenomeno essenzialmente « particolare »; più precisamente, « economico »; più precisamente ancora, « economico-collettivo ». Occorre ora vedere in quale modo specifico, in base a quali principî, con quali effetti per il restante ordinamento statale, disciplina giuridicamente il suo contenuto: qual'è la forma e la posizione che assume nel campo della disciplina giuridica e dell'organizzazione statale. Siamo al c. d. problema del *principio corporativo* dal quale appunto dipende l'assunzione e la disciplina giuridico-statuale di quella materia. Che è, dunque, il principio corporativo?

La risposta a questo problema, al dire del Greco, ne implica un'altra: « Che si deve intendere per principio animatore di un sistema giuridico »? (p. 22). Un principio politico o un principio giuridico? Grosso problema, che il Greco enuncia ed elude al solito modo: « Anche in questa indagine bisogna lasciarsi guidare da criterî positivi. Ora, è senza dubbio verissimo che il principio

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

corporativo, come del resto ogni principio animatore di un sistema giuridico, sorge *fuori* dal diritto positivo e *prima* di esso, come *principio politico o idealità di riforma*; ma è altresì vero che, una volta costituitosi il sistema legislativo (che non sappiamo ancora se sia « un'opera definitiva » o « un processo in evoluzione progressiva »), il suo principio animatore deve assumere e trovare *nelle* leggi i suoi caratteri di *principio giuridico positivo* » (p. 21-22).

A questa stregua, adunque, il principio corporativo dovrebbe essere nè più nè meno che *la generalizzazione astrattiva delle norme positive, cioè, queste stesse* in quel grado massimo della « loro » generalità, che, sola, ci fornirebbe il loro « interno » principio di valutazione « giuridica ». Invece, no. Poichè tale principio ha l'attributo di informare un sistema *giuridico*, rilevarlo si può soltanto sapendo che cosa è diritto, qual'è la natura e la portata del diritto. Solo conseguentemente, cioè *in base al confronto* delle norme corporative vigenti col concetto generale del diritto, intuitivamente evidente e storicamente invariabile, sarà possibile dire qual'è il loro principio, cioè il loro carattere informatore specifico. Un vero capovolgimento teorico del nostro problema. Infatti: non era stato asserito che il principio corporativo lo si deve « assumere e ritrovare *nelle leggi* »? Come ora lo si pretende trovare *nell'estrinseco parallelo tra esse e il nuovo ingrediente*: il concetto del diritto?

Ed entrando nel merito: come il concetto del diritto può dare o costituire la stregua di valutazione concreta, cioè pel suo contenuto, del principio corporativo – e anzi, come vedremo – di tutti i principî dei varî ordinamenti giuridici? È forse un concetto materiale, cioè dotato d'un contenuto-limite? Chiaro è infatti che un concetto assolutamente formale – speculativamente legittimo o illegittimo che esso sia – non potrebbe mai dare o costituire la stregua di discriminazione concreta che si ricerca. Dunque, è materiale. Materiale in senso razionalistico, e perciò appunto valido in ordine a tutti gli ordinamenti giuridici storicamente possibili? Ma la filosofia del diritto, dall'innocente età della sua preistoria, ha fatto giustizia di questa concezione razionalistica – cioè

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

insieme assoluta e positiva, invariabile e materiale – del concetto del diritto. Dunque, è materiale nell'unico senso logicamente possibile: in senso storico-positivo. È cioè *l'espressione e la traduzione giuridica di un'ideologia politica storicamente determinata.*

Conclusione: la determinazione del concetto del diritto operata in questa maniera sarà sostanzialmente *politica*; non formalmente *giuridica*. Questo in linea logica. E in linea di fatto? Ecco la prova.

* * *

Che è il diritto? Via! Ma che altro può essere se non *il vincolo della libertà individuale*, cioè, *il vecchio grimaldello politico dell'ideologia liberale*? Dire diritto è dire vincolo della libertà individuale. Come? Perchè? In base a quali principî e in quale *senso preciso*? È presto detto. Inteso per individuo quello coincidente *immediatamente* con sè e *solo* con sè; intesa quindi la libertà come il modo di essere e d'affermarsi del singolo *nel suo isolamento assoluto*; «relazione e coesistenza con altri» viene a significare di colpo «menomazione» della libertà. L'uomo associato o coesistente con altri, nella misura in cui è tale, non è libero; è limitato. Tanta menomazione di libertà, per quanto consociazione o coesistenza dell'individuo con altri individui. Ma questa è inevitabile: un fatto che è un fato, irto di incognite e di minacce. Di qui la necessità d'accettarlo, ma solo per *garantirsene*: di atteggiarlo e disciplinarlo in guisa e al fine di eliminare il pericolo, addirittura fatale, che esso importa per la vita dell'individuo. Quindi, fondazione e regolamentazione obiettiva di quella coesistenza, di questa menomazione di libertà: ecco il diritto, o meglio, il vincolo giuridico: *la limitazione obiettiva della libertà individuale.*

Concetto, dunque, *giuridico* o concetto *politico* del diritto? Nozione autonoma, indipendente da premesse politiche e, quindi, universalmente e permanentemente valida in ordine a tutti gli ordinamenti giuridici; o derivata a capello dall'ideologia liberale e, quindi, sostanzialmente e particolarmente politica, cioè, limitata

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

al solo ordinamento giuridico dello Stato liberale (nella sola misura d'un semplice « postulato »)? Essa è il *correlato* giuridico d'*un* concetto politico – e, per l'appunto, dell'ideologia liberale – come sempre e necessariamente è il diritto. Sempre e necessariamente, perchè l'ordinamento giuridico è la sagoma strutturale e funzionale della viva e concreta realtà politico-sociale. Se così è, quel concetto non può essere trasferito oltre i quadri del diritto liberale, cioè assolutizzato e assunto a stregua – a stregua formale! – di valutazione obiettiva e generale di tutti gli ordinamenti giuridici e dei loro rispettivi principî. Gli ordinamenti che sorgono *su premesse storicamente e idealmente ulteriori*, trascendono per ipotesi il raggio della sua competenza. Un'indagine così condotta porterebbe *illico et immediate* a misintendere e deformare i caratteri *propri* di questi ordinamenti giuridici, ad assimilarli violentemente cioè al principio giuridico dello Stato liberale.

Questa, che è la conseguenza logica del procedimento del Greco, è anche, di necessità, la conseguenza pratica. « Se pertanto rimane ferma la concezione del diritto come sistema di vincoli alla libertà (= alla libertà liberale) delle azioni umane, se ne può dedurre che il principio animatore di un ordinamento giuridico sta nel sapere per quali fini, in qual misura e con quali modi si intende vincolare *quella libertà* (cioè, daccapo, quella liberale) *È quindi proprio sul terreno della libertà individuale*: morale, religiosa, economica e via di seguito (*intesa sempre al modo del liberalismo*), *che si distinguono e si comparano fra di loro i diversi tipi di sistemi giuridici che registra la storia*: è su esso che si stabilisce il tipo sociologico di un sistema giuridico, cioè il modo come esso si pone ed opera rispetto ai rapporti sociali che ne costituiscono l'obbietto » (pp, 23-24) È chiaro? Principio discriminativo di « tutti » gli ordinamenti giuridici diventa l'ideologia liberale e la congiunta teoria del diritto, scardinata dai suoi limiti storico-politici di realtà e valore e convertita in stregua formale di valutazione di essi: in un principio, cioè, *il cui modo di concepire la libertà* – come la proprietà della volontà nel suo isolamento assoluto –, *e conseguentemente il diritto* – come la limitazione obiettiva di quella libertà –, è universalizzato e reso comune a tutti gli ordinamenti giuridici.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

* * *

Poichè il diritto è, e non può essere altro che libertà più vincolo, intesi alla maniera liberale, i vari sistemi si ridurranno a *semplici differenziamenti omogenei di dosatura quantitativa di quegli elementi*. Totale libertà e niente vincolo? Niente ordinamento giuridico (niente stato sociale). Massima libertà e minimo vincolo? Ordinamento giuridico liberale. Totale vincolo e niente libertà? Comunismo. Grado intermedio ed irreducibile, *dal solo punto di vista della sua dosatura*, tanto all'ordinamento giuridico liberale, quanto a quello comunista? Ecco il corporativismo: terzo termine che, afferma trionfalmente il Greco, esce fuori dall'« alternativa delle vecchie posizioni dialettiche dell'individualismo e del socialismo », costituendo « *un nuovo principio* (*sic*) di ordinamento della società, quando le sole possibili soluzioni del problema sociale parevano irrigidite sul bivio del liberalismo e del comunismo » (p. 20).

Comincia ora a diradarsi il mistero del carattere integrativo assegnato al diritto corporativo rispetto all'attuale ordinamento giuridico. Esso lo integra perchè deriva *dallo stesso principio* storico-politico che presiede alla formazione del primo, e non da altro e superiore principio. Esso è una mera « combinazione » *sostanzialmente omogenea e solo empiricamente diversa* degli elementi costitutivi di quello che, solo, è e resta il « principio »: la *tertia species* di un unico *genus*. Vediamo adunque questa diversità, desumendola dal rapporto del cosiddetto principio corporativo con quello comunista e con quello liberale.

« *La piattaforma comune ai due principî corporativo e comunista* e ai rispettivi sistemi giuridici » è costituita dal fatto di *includere entrambi un sistema giuridico di economia vincolata*. Ma all'infuori di ciò, netta separazione e « divergenza diametrale », consistente in ciò: che, mentre « il principio comunista pretende di raggiungere il massimo di utilità collettiva mediante una *concentrazione capitalistica negli enti di Stato* » (onde: abolizione dei diritti patrimoniali degli individui; soppressione dell'autonomia e del-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

l'iniziativa individuale nella organizzazione delle imprese e degli scambi; conseguente assegnazione agli individui di mere funzioni di gestione indiretta o rappresentativa degli interessi economici e patrimoniali che pertengono agli enti pubblici); il principio corporativo lascia sussistere integralmente il diritto patrimoniale privato e, con esso, l'appropriazione dei capitali e dei redditi, cioè delle rendite e degli interessi, dei salari e dei profitti, secondo i modi tradizionali di acquisto della proprietà a favore dei singoli. « Per il principio corporativo tutto il sistema dei diritti patrimoniali e dei diritti della personalità di carattere economico (in ispecie la libertà d'industria e l'iniziativa individuale nelle organizzazioni di impresa) rimane *assiso sulla base di un sistema individualistico, non collettivistico* », *privatistico, non burocratico*. « Questo spiega come per attuare l'ordinamento corporativo non sia sorta la necessità di sopprimere e nemmeno di mutare radicalmente i codici di diritto privato. Ciò dipende dal fatto che l'ordinamento corporativo *si sovrappone, ma non si sostituisce all'ordinamento dei rapporti privatistici* ». Ora, nei modi e nei limiti di contenuto e di disciplina di questa sovrapposizione consiste la *differenza giuridica* del principio corporativo da quello liberale, nel cui sistema esso si inserisce. « Si sovrappone non sottraendo all'individuo i suoi diritti patrimoniali, ma *vincolando le sue azioni nell'esercizio di tali diritti all'interesse della categoria economica a cui appartiene*. D'altra parte, quest'interesse di categoria non è concepito dal principio corporativo come un interesse economico *concreto*, cioè realtivo ad un dato patrimonio, ma come un interesse economico *astratto*, cioè relativo a un tipo di bisogni che conviene alle esigenze della categoria. Per questa ragione le categorie secondo il principio corporativo non sono enti di carattere patrimoniale, allo stesso modo come i sindacati, che ne personificano l'interesse, non sono concentrazioni capitalistiche, nè quindi imprese, nè comunque gestori del patrimonio dei singoli. — Un'ultima nota caratteristica definisce e completa l'identità del principio corporativo, ed è quello dell'*autodisciplina* di categoria. Con questa espressione si vuol significare che la tutela dell'interesse delle varie categorie non viene *assunta direttamente* dallo Stato o dalla pubblica ammini-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

strazione, quindi non vuole di regola esplicarsi nè nella forma degli atti legislativi, nè in quella dei regolamenti amministrativi; ma viene invece esercitata dalle stesse categorie, di cui lo Stato organizza la rappresentanza secondo criterî territoriali, tencici e gerarchici, e viene espressa, per accennare alla sua forma più energica, in quel tipo caratteristico di atto normativo, che è il regolamento collettivo ». Concludendo: « gli *elementi caratteristici del principio corporativo* » sono i seguenti: « *uniformare le azioni economiche individuali all'interesse-tipo delle rispettive categorie economiche, per via dell'azione di un organo rappresentativo di esso e con la forma del comando collettivo* ».

II.

La conclusione del Greco è la conseguenza logica inevitabile dei presupposti storico-metodologico-dottrinali della sua costruzione. Su essi occorre quindi accentrare la nostra indagine, se si vuole criticamente fondare una costruzione scientifica dell'ordinamento corporativo.

Muoviamo da quelli storico-sociologici, che cominciano col menomare e deformare *ab initio* il fatto corporativo, assegnandogli un carattere esclusivamente economico. Ma è proprio vero che il corporativismo sorge e si esaurisce nel campo dell'economia, intesa come un settore particolare della realtà umana; che esso è un semplice modo – qualunque si sia – di organizzazione giuridico-statuale del fatto associativo economico; che solo in questa figura esso è rilevante per la concezione politica e l'organizzazione giuridica generale dello Stato? Ora, un esame storico esauriente di quel fenomeno obbliga ad assegnargli una ben più ampia e radicale portata; mostra che il corporativismo è alla sua origine, nella sua natura, nei suoi effetti, un fenomeno essenzialmente politico, e perciò generale: un fatto, in cui culmina lo sfacelo d'un'intera organizzazione statale e in cui viene riaffermandosi un nuovo principio di ordinamento politico e giuridico dello Stato.

Quali sono gli antecedenti storici del corporativismo? Essi sono da ritrovare nell'ordinamento giuridico dello Stato moderno, che,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sintentizzando il doppio e concorrente processo di unificazione della sovranità e di liberazione dell'uomo da ogni vincolo od autorità trascendente, trova il suo fondamento nel *principio individualistico*: nel principio che realtà basilare, condizione e ragione d'essere dello Stato, unico ed assoluto depositario della sovranità, sia l'individuo nella sua singolarità assoluta. Tale singolarità è insieme la condizione dell'autorità dello Stato e della libertà dell'individuo: unica fonte, contenuto e fine dell'ordine statuale. Conclusione di questo processo d'instaurazione della sovranità dello Stato e della libertà dell'individuo logicamente compatibile con quella degli altri, è il *disconoscimento giuridico del fatto sociale*: l'assunzione e la disciplina giuridico-statuale dell'individuo fuori delle sue molteplici relazioni organiche (cioè, permanenti ed unitarie). L'organizzazione sociale – per effetto precipuo dei caratteri e privilegi sovrani ad essa congiunti nel periodo dell'autocrazia – trascende i quadri e i fini della struttura statale; è da essa giuridicamente ignorata, disconosciuta, *dissolta in una pluralità di rapporti tra individui, in quanto tali riconosciuti, disciplinati, garentiti dall'ordinamento giuridico.*

Qui il carattere individualistico, qui l'errore e la fragilità basilare dello Stato moderno, che la sua sovranità manifesta nella sola funzione di garenzia giuridica dell'individuo atomicamente concepito. Ma la « realtà sociale », disconosciuta sul terreno del diritto, esclusa dall'ambito e dalla disciplina dello Stato, vigoreggia disordinata fuori e, di necessità, contro i margini del diritto e dello Stato, minacciandone l'esistenza, esigendone l'intervento. Di qui la necessità per lo Stato di *riconoscere il fatto della vita associata*, d'immetterlo nell'ordinamento giuridico, per dominarlo. Condizione della realtà e potestà dello Stato è il riconoscimento e la disciplina giuridica del fatto sociale: la *conversione in senso sociale della sua struttura, attività, potestà.* Di qui il processo sempre più intenso e caotico di trasformazione della struttura dello Stato e dell'ordinamento giuridico in senso sociale. Ma come avviene, in che consiste questo incessante e multiforme socializzarsi dello Stato e dell'ordinamento giuridico? *Ecco il punto fondamentale della questione.*

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Esso non può non essere formalmente adeguato alla posizione e alla struttura dello Stato moderno, il quale, pel solo fatto di derivare dall'autocrazia e di contrapporlesi in nome della libertà individuale, sorge sul suo stesso supposto: che l'autorità e la realtà dello Stato trascendano la libertà e il mondo dell'individuo. Da una parte, e in alto, lo Stato con la sua sovrana ed esclusiva funzione di garenzia: dall'altra, e sotto, il privato con la sua massima autonomia. Ciò importa che il riconoscimento e la disciplina giuridica degli enti, delle attività e dei servizi sociali da parte di uno Stato siffatto non possano avvenire altrimenti che *dal di fuori e dall'alto*: nella forma « giurisdizionalistica » del *controllo* e dell'esterna *limitazione*, o in quella « istituzionalistica » dell'*assorbimento diretto*. Data l'esteriorità dello Stato, parimenti esterna può essere la sua disciplina, cioè il modo di riconoscere, di garentire, d'immettere nell'ordinamento giuridico le attività e gli enti sociali. Questi non possono essere che, o personificati, cioè cangiati in entità di diritto collaterali alla struttura statale e, come tali, *subordinati* a quest'ultima nella sua triplice forma, legislativa, esecutiva, giurisdizionale; o più o meno strettamente *inseriti* nella sua stessa struttura, cioè privati della loro giuridica autonomia e più o meno direttamente e completamente da lui governati (enti e servizî parastatali e statali). La traiettoria di questa forma di disciplina giuridica compatibile con la posizione e con la struttura dello Stato moderno è logicamente orientata verso l'autoritarismo e il burocraticismo: verso l'assorbimento ed il governo diretto della vita sociale da parte di uno Stato *da essa distinto e ad essa contrapposto*. Tale disciplina è autoritaria, perchè non risiede nè s'attua per propria virtù *nella stessa attività regolata*, ma procede da un ordinamento esteriore; burocratico, perchè affidata a un corpo di funzionarî o di semplici *amministratori statali*, tanto estranei ai *servizi sociali*, quanto i loro *destinatari privati*. Disciplina contradittoria, in quanto riconosce e immette la socialità nello Stato in una forma che equivale alla sua soppressione. Ov'era la libera organizzazione sociale direttamente operante, *si sostituisce* l'esterna amministrazione statale che, operando in vece e per conto di essa, la cangia in inerte destinatario passivo, anzi la *pol-*

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

verizza di nuovo in un'estrinseca somma di singoli destinatari privati dei propri servizi. D'altronde la stessa indole trascendente dell'ordinamento statale rende logicamente e realmente impossibile la sua concreta aderenza alla realtà da esso riassorbita. Realtà, che trascende anche lo Stato proprio perchè contratto in un'organizzazione distinta dal corpo sociale, che, nella sua astrattezza e impersonalità, è l'unico titolare dei beni e dei servizi collettivi. Esso li *amministra* da fuori, così come da fuori il singolo ne *fruisce*.

L'istante del tracollo di questa contradittoria struttura dello Stato sociale burocratico è segnato dalle grandi organizzazioni classistiche ed economiche, costituitesi per effetto e in contradizione col diritto di libertà economica (agnosticismo giuridico dello Stato nei confronti dell'attività economica, demandata ai singoli cittadini). Come si comporterà lo Stato di fronte alla lotta sempre più minacciosa tra i grandi organismi economico-sociali? Poichè non può restarsene inerte fuori e sopra la lotta che ne investe le basi e la ragion d'essere, *convertirà l'economia dei privati inquadrata e scissa nelle grandi organizzazioni sociali in economia collettivistico-burocratica?* Lo Stato moderno, giunto al culmine del suo processo di socializzazione, non può sottrarsi a quest'ultimo dilemma: o assumere burocraticamente il governo della stessa attività economica e, così soltanto, disciplinarla ed unificarla; o escogitare un'altra forma di disciplina e di organizzazione giuridica del fatto sociale, *capace appunto di conservarlo nella sua realtà.* O burocratizzazione assoluta e, quindi, assoluta collettivizzazione comunistica (cioè, burocratico-autoritaria); o smobilitazione assoluta dello Stato burocratico e sua ricostruzione totale in una forma organizzativa diversa, capace appunto d'includere e disciplinare il fatto sociale in guisa da non sopprimerlo e governarlo da fuori. Ricostruzione totale, per due ordini indiscutibili di ragioni: 1) perchè totale è la crisi dello Stato moderno: *crisi della sua forma organizzativa* manifestatasi in pieno nell'ultimo grado storico del suo logico svolgimento, nell'ultimo e più importante settore di rapporti sociali impostosi alla sua disciplina — all'unica forma di disciplina a lui consentita; 2) perchè l'ordinamento statale, per essere vivo e vitale, dev'essere unico ed unitario: infor-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

mato ad uno stesso principio istituzionale, non a due diversi e *opposti* principî. Infatti, quello corporativo si preannunzia proprio in antitesi all'altro tradizionale. Come potranno vivere, e convivere, i due contrarî ordinamenti statali: l'ordinamento burocratico e quello corporativo? Esempio di questa impossibilità, l'attuale ascesa del principio corporativo al *piano legislativo*, dopo avere investito, con l'ibrida forma della *normatività*, una larghissima zona dei *rapporti individuali-professionali*.

Se quanto si è detto risponde alla verità, s'impone la conclusione, storicamente individuata e convalidata: 1) che il corporativismo è, nella sua essenza, *una forma d'organizzazione statale*; a rigore, *una forma d'organizzazione giuridica dello Stato sociale* diametralmente *antitetica a quella burocratica*, derivante dai presupposti autocratici del diritto moderno (talchè l'antecedente e l'antagonista immediato del corporativismo non è tanto l'individualismo, quanto il *suo* logico e storico opposto, il burocraticismo); 2) che, se esso sorge *a proposito* del fenomeno associativo economico e con intenti immediati di disciplina e d'organizzazione statale di esso fenomeno, non è ad esso logicamente e giuridicamente congiunto e circoscrivibile. *La tesi oggi generalmente corrente per cui l'essenza e il tutto del corporativismo consisterebbero nell'economia è un gravissimo errore*, che non tanto impedisce e deforma la comprensione storica e l'elaborazione teorica dell'ordinamento corporativo, quanto ne intralcia e fuorvia il processo di attuazione istituzionale. (Esempi. Sindacati o associazioni professionali legalmente riconosciute *e* associazioni dipendenti dal partito; libertà d'associazione (!) per i privati (!) *e* divieto d'associazione pei dipendenti dallo Stato.... corporativo; ordinamento sindacale corporativo *e* partito fascista, cioè ordinamento giuridico dell'economia *e* ordinamento giuridico della politica; corporazioni *e* amministrazioni statali, quasichè le corporazioni – organi dello Stato! – non fossero anch'esse amministrazioni statali, le sole coerentemente possibili in uno Stato corporativo, e quindi, in contradizione reale e istituzionale con quelle tuttavia pervicacemente informate alla struttura caratteristica dello Stato tradizionale; Camera tendenzialmente corporativa, cioè costituita « direttamente » e « con-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tinuamente » dai supremi « gerarchi » delle stesse corporazioni e non da esterni « rappresentanti » elettivi e saltuari di esse, *e* Governo tuttavia autocratico-burocratico; esaltazione ed attribuzione della qualifica di « riforma costituzionale » ad una serie di istituti non solo anteriori ed indipendenti, ma opposti all'ordinamento corporativo; ecc.). [1] Il settore economico è il *punto d'inizio* del corporativismo, non già l'essenza e il tutto di esso; punto d'inizio storicamente giustificantesi in quanto è il *punto di sbocco* della contradizione immanente *in tutta* l'organizzazione giuridica dello Stato moderno.

Concludendo. Storicamente considerato, il corporativismo rivela e la sua indole caratteristicamente giuridica, e la sua universalità di principio ricostruttivo di tutto l'ordinamento statale.

* * *

Non a un fine esteriore di compiutezza, ma in vista delle conseguenze importanti che ne derivano, passiamo ad esaminare i presupposti dottrinali. Qual'è il *concetto del diritto* che rende storicamente e logicamente possibile, intelligibile, il diritto corporativo; che in esso si realizza? La risposta a questa domanda coinciderà con quella che si propone di sceverare l'essenza del diritto corporativo (= principio corporativo).

Anzitutto: il diritto non è il *limite* della libertà e attività individuale, ma l'*organizzazione* di essa. Non ne è il limite ma l'organizzazione, perchè l'individuo è originariamente *sociale*; talchè il diritto, vincolandolo ad una comunità (sia pure ipotetica o solo ideale), determinandone e garentendone (sia pure in guisa generica e solo formale) la posizione e la funzione in quest'ultima, attua e non menoma la sua natura: la sua individualità, la sua libertà. Considerato adunque nella sua essenza, nel suo contenuto,

[1] Naturalmente, questi rilievi hanno valore solo dal punto di vista di una *concezione-limite* dello Stato corporativo, che il sottoscritto non presumerebbe mai di vedere immediatamente attuata in modo perfetto. Ciò che egli ha tutto il diritto di esigere, è che i cosiddetti « teorici » dell'ordinamento corporativo convengano in questa interpretazione del corporativismo, e che non scambino il *fatto provvisorio* per l'*idea-limite*: che non presumano, a loro volta, di circoscrivere e di esaurire l'idea corporativa nell'attuale stadio storico della sua realizzazione istituzionale.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

nella sua funzione, il diritto, nonchè limitazione e circoscrizione dei singoli nelle loro sfere irrelate, è organizzazione di essi in una comunità: organizzazione, *tout court*, d'una comunità. Per ciò, appunto, giuridicamente considerato, l'individuo è momento istituzionale dell'ente sociale; o, ch'è lo stesso, solo in questa figura è esso considerabile e rilevante per il diritto. Conseguenza. Diritto privato è contradizione in termini: il diritto è tutto, e per definizione, pubblico: normativa organizzazione dell'ente o, *ch'è lo stesso*, normativa organizzazione sociale, e solo sociale, degl'individui. Qualunque sia l'accezione e ragion d'essere storica del diritto privato, esso non può essere dalla scienza teorizzato e legittimato se non come un modo particolare di essere del diritto pubblico: il soggetto dei cosiddetti diritti privati non può essere che il soggetto d'*interessi e fini istituzionali disciplinati in una forma empiricamente distinta* – in cui consiste e si esaurisce la cosiddetta privatisticità del diritto –, ma non categoricamente diversa da quella pubblica. *Comunismo giuridico*, adunque? Proiezione giuridica d'una concezione politica comunistica?

Ecco il timore orripilante dei critici: il timore che così si faccia « assorbire dallo Stato la personalità giuridica dell'individuo » (comunismo). Che il diritto non disciplini il soggetto come soggetto d'un'atomica, particolaristica sfera di libertà, ma d'una posizione istituzionale dell'ente – e disciplini quindi, in sostanza, solo quest'ultimo –, importerebbe: 1) la soppressione della libertà e personalità giuridica dell'individuo, 2) la sostituzione d'una società trascendente all'individuo. Ora, questo modo di considerare le cose è quanto mai falso e contrario alla mia concezione: è l'effetto e il persistente residuo dell'individualismo che, concependo il soggetto come un soggetto *particolare*, non può intenderne e garentirne la « libertà » che nella forma di una *sfera* d'attività sottratta all'organizzazione sociale e governata arbitrariamente da esso. A questa stregua, per indissolubile, inevitabile conseguenza, la società non può essere che una realtà diversa ed esterna, scaturente dalla limitazione dell'attività e realtà dei soggetti; una realtà che vive ed opera a loro spese e in loro vece. Libertà come atomica sfera di volontà governata arbitrariamente dal singolo; società

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

come realtà trascendente che riassorbe e sostituisce il soggetto: ecco la duplice, coerentissima conclusione dell'individualismo. Da questo punto di vista, la soppressione del diritto privato e la sincrona conversione dell'individuo in momento istituzionale dell'ente importan la soppressione della libertà e personalità di quest'ultimo nella società, concepita e concepibile solo come trascendente.

Ora, torno a ripetere, questa duplice conclusione è la conseguenza immediata dell'individualismo, *non della mia posizione*; la quale muove dall'antitetico presupposto della natura essenzialmente « sociale » dell'individuo, *cui, solo in questa nozione, inerisce la libertà*. Se l'individuo concretamente reale è quello sociale; che realizza la società realizzando se stesso; che, anzi, *solo realizzando la società, si realizza*; che altro può essere la sua libertà e personalità se non il suo realizzarsi sociale? Appunto perchè la sua costitutiva natura è la socialità e non la singolarità, la sua « libertà » non può assumere la forma d'un'atomica *sfera* d'attività governata a suo piacimento, ma deve di necessità coincidere con la sua *azione e posizione sociale*. Il suo appartarsi dalla società per rinchiudersi in una sfera privata sarebbe il suo decadere dalla libertà « positiva » (= affermazione spirituale) in quella « negativa » (= disgregazione della personalità). Giuridicamente: *essere libero e quindi persona*, vuol dire, a questa stregua, *essere dal diritto riconosciuto e garentito come soggetto d'una determinata funzione sociale, istituzionale*. Conseguenza: come l'individuo reale non è nulla fuori della società, è cioè tutto e sempre sociale; così la società effettiva non è nulla fuori dell'individuo, è cioè tutta e sempre posizione e realizzazione individuale. Essa non è una realtà scaturente dall'autolimitazione del singolo, ma dall'auto-affermazione del *socius*; non è una realtà trascendente che limita e sostituisce il soggetto, ma una realtà che consiste nella stessa attività del soggetto. Corollario: la conversione dell'individuo in organo od in momento istituzionale dell'ente, non è nè significa negazione, ma affermazione della sua libertà e personalità giuridica. Lo Stato in cui si risolve non è altro da lui, in quanto giuridicamente ordinato: è lui stesso organicamente, istituzionalmente operante

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

(= identificazione di « organo » e « persona », di « funzione » e « autonomia »).

Concezione, adunque, diametralmente antitetica a quella del comunismo, cui a giusto titolo si rimprovera « di far assorbire dallo Stato la personalità giuridica dell'individuo e (vedi veleno di questo « e ») la sfera della sua autonomia personale e patrimoniale ». A giusto titolo, perchè lo Stato del comunismo è una realtà trascendente, *correlativa* alla nozione dell'individuo come una realtà singolare: una realtà che non può essere libera se non in quanto privata, e non può essere statualmente ordinata se non in quanto riassorbita e sostituita da un'entità trascendente. Effetto logico inevitabile della posizione ideale del comunismo, il quale infatti si origina *sullo stesso supposto speculativo dell'individualismo*, costituendone a volta a volta il termine opposto, *correlativo*, omogeneo, o l'empirica esplicazione *totale*.

Per rendere chiaro questo punto fondamentale, giova rifarsi, sia pure brevissimamente, dall'alto, ponendo il problema nella sua pienezza.

In che consiste e come si origina il comunismo? Esso sorge e si profila, a rigore, in due modi insieme disparati e congiunti, entrambi contradittori: l'uno ideale e l'altro empirico. Idealmente. È l'« antitesi » logica, quindi *concettualmente omogenea* dell'individualismo. Come questo muove dall'individuo atomicamente concepito e, se vuol restare coerente con la sua premessa o concepire *assolutamente* il soggetto, deve chiudersi in esso e quindi negare assolutamente lo Stato (anarchismo); così quello muove dalla collettività come tale, che per essere coerentemente asserita in modo *assoluto*, deve negare o riassorbire assolutamente il soggetto. I due termini, individuo e collettività, sono rispettivamente posti da essi allo stessissimo modo: in guisa tale da espellersi e repugnare a vicenda. La loro diversità è solo questa: che assumono *o l'uno o l'altro* dei termini *di quella stessa* antinomia ideale. Rimanendo però in quella posizione, si resta fuori della realtà, che è appunto sintesi, o, se si vuole, coesistenza d'individuo e Stato, di libertà e collettività. Realizzarsi, essi non possono che *limitandosi*; che rinunziando del pari, e allo stesso modo, alla loro asso-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

luta, originaria purezza. Ecco la loro « correlativa » genesi (o *corruzione*) e configurazione empirica. L'individualismo, che nella sua intima posizione ideale non può fondare o tollerare lo Stato, lo fonderà *circoscrivendo* la sfera d'autonomia personale e patrimoniale del singolo, a vantaggio di *un'altra sfera esteriore*, nella cui forma soltanto può sorgere e profilarsi lo Stato. Parimente il comunismo: potrà far posto al soggetto, o meglio, all'attività pertinente solo al soggetto, solo disintegrando parzialmente lo Stato; ponendo in essere tante minime sfere d'attività privatistica (extra ed antistatale). Individualismo e comunismo ideali – opposti termini simultanei d'una medesima antinomia – potranno realizzarsi soltanto col *rinunziare e contraddire allo stesso modo alla loro idealità*. Orbene, trasferiti nell'ordine empirico, o meglio, in un ordine di realtà concepibile solo come empirico compromesso, essi s'implicheranno a vicenda, anzi *coincideranno* logicamente e realmente, differenziandosi solo da un punto di vista di dosatura quantitativa. Infatti, che è lo Stato dell'individualismo? Lo abbiamo già detto. Un'entità postuma ed esteriore, costituita dalle autolimitazioni dei singoli, dalla *conversione di tante minime parti di attività e realtà singolare in attività e realtà collettiva*, impersonale, esteriore. Ma questo è proprio lo Stato del comunismo: *lo stesso Stato del comunismo*, nella sua logica e nella sua realtà, solo empiricamente più piccolo; cioè, dotato delle funzioni che si ritengono sufficienti a garentire la convivenza, impostata sopra il principio della massima libertà e disorganizzazione. Ingrandite questa entità, estendetene le funzioni portandole alla misura che si dimostrerà necessaria a garentire concretamente la convivenza, sempre più incalzata dall'esigenza e dalla necessità dell'organizzazione sociale, e avrete, *per sviluppo logico interno dello Stato individualista*, quello Stato collettivista, che solo a torto ad esso si contrappone. Individualismo e comunismo sono nella realtà concreta *la stessa cosa* in una misura quantitativa diversa: sono i due empirici estremi d'un'identica posizione logica intimamente contradittoria. Mentre il primo è massima libertà privatistica e minima autorità burocratica, il secondo è massima autorità burocratica e minima libertà privatistica. Il loro concetto e quindi la loro realizzazione

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

istituzionale della libertà e dell'autorità, dell'individuo e dello Stato, della personalità e dell'organizzazione sono assolutamente gli stessi: reciprocamente contraddittori ed estranei, in un'inversa misura quantitativa.

Proprio come risulta dalla nostra critica della trattazione del Greco, il quale, muovendo da una nozione individualistica del diritto come base di discriminazione dei varî ordinamenti giuridici, finisce, senza avvedersene e senza volerlo, con l'assimilarli logicamente e differenziarli solo empiricamente. Talchè, così stando le cose, verissimo è che il principio corporativo « è un *nuovo* principio di ordinamento della società »; che esso « esce fuori dall'*alternativa* delle vecchie posizioni dialettiche (le quali, come le intende il Greco, non sono dialettiche ma empiriche) dell'individualismo e del socialismo »; ma falso è che la sua essenza consista nel collocarsi *tra essi*, come una forma particolare intermedia, equidistante da entrambi (= non comunistica soppressione dei diritti patrimoniali privati dell'individuo nello Stato burocratico trascendente, ma vincolo delle azioni concernenti l'esercizio di questi diritti all'interesse-tipo della categoria economica cui egli appartiene, per via dell'azione di un organo rappresentativo di quell'interesse e con la forma del comando collettivo). Tanto varrebbe riassorbire il cosiddetto « *nuovo* » principio in quello individualistico-comunistico: riassorbirlo in esso come una empirica specificazione « omogenea » solo quantitativamente diversa ed intermedia (« giusto mezzo » tra individualismo e burocraticismo). La novità e l'essenza di quel principio, ond'esso esce fuori dall'alternativa, così empirica come ideale, di individualismo e socialismo, consistono invece nel fatto che esso non concepisce i due termini come reciprocamente escludentisi – talchè non resti che appigliarsi in astratto all'uno o all'altro –, e quindi empiricamente implicantisi in uno stesso rapporto di limitazione reciproca solo quantitativamente diverso (a volta a volta, massima libertà privatistica e minima autorità burocratica, o viceversa); ma in quanto li concepisce originariamente e positivamente congiunti: in guisa tale che la libertà individuale *è la stessa* autorità statuale, e viceversa. Conseguenza di questo modo di concepire i

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

due termini, è che essi si realizzano nella loro assoluta, *illimitata* pienezza.

Infatti, posta la socialità del soggetto e quindi della sua libertà, si elidono insieme la posizione privatistica della libertà e quella burocratico-trascendente dell'autorità. La libertà non è una sfera d'attività sequestrata dall'organizzazione sociale, ma una sfera d'attività statuale, il potere giuridico di partecipare direttamente e continuamente alla formazione e determinazione della volontà dello Stato. Or, che altro implica ciò se non la coincidenza assoluta della libertà e dell'autorità, dell'individuo e della collettività?

Siamo così ricondotti al concetto del diritto anteriormente chiarito. Esso non è soltanto la «base», ma è proprio l'«essenza», la *definizione scientifica del diritto corporativo*. Il quale non è un mezzo termine tra individualismo e collettivismo e quasi un ponte di passo tra la libertà privatistica e l'autorità burocratica – una formazione intermedia, così per la sua struttura come per la sua posizione, tra il piano individualistico-privatistico e quello statale-burocratico –; ma un nuovo ordinamento giuridico che riassorbe, sintetizza ed assimila in una forma originale più alta entrambi quei piani, reciprocamente escludentisi ed implicantisi (s'intende bene, per ora solo germinalmente e approssimativamente).

Che è, infatti, la corporazione? È un organo statuale, costituito *direttamente* e *permanentemente* dai singoli. Non un'entità potestativa *esteriore*, operante *in vece e a spese* dei singoli; ma *la stessa* organizzazione sociale disciplinante statualmente se stessa. Lo Stato qui *coincide* con l'individuo; non riassorbe, nè si sostituisce a quest'ultimo. L'individuo, organizzato nella corporazione, è esso stesso il soggetto del potere d'impero; è insieme persona ed organo statuale: *soggetto d'una attività personale, che è insieme e immediatamente attività statuale*. Libertà e autorità, individuo e collettività coincidono. L'individuo, per affermarsi con la sua libertà, non ha bisogno di sequestrarsi in una sfera privata scissa dall'organizzazione statale. Parimente la collettività, per attuarsi con la sua autorità, non ha bisogno di proiettarsi in un ente potestativo esteriore, costituito ed operante a spese dei singoli. Essi sono *un'unica* realtà istituzionale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Ora, emerge qui l'inconfondibile, profondissima differenza tra comunismo e corporativismo. Se quello è burocraticismo e quindi autoritarismo, questo è immedesimazione e conversione reciproca d'individuo e Stato. Statolatrismo quello; statualismo questo. Esempio del primo sono le amministrazioni statali trascendenti del vecchio Stato individualistico-comunistico; esempio del secondo i primi, e sia pure incerti e incongruenti, abbozzi di organizzazione corporativa. La quale è anch'essa amministrazione statale, ma in una forma organizzativa diametralmente antitetica a quella tradizionale: nella *forma dell'autogoverno sociale.* Il governo non è cioè scisso dall'organizzazione sociale, demandato a un ente distinto, e quindi a un corpo di funzionarî, che non agiscono in veste di cittadini o di produttori diretti, ma di gestori indiretti: esso è assolutamente insidente nello stesso servizio sociale, cioè *nei cittadini medesimi, che, in questa stessa veste, diventano funzionari statali.* Immedesimare il funzionario col cittadino, l'organo con la persona, ecco l'essenza del principio corporativo, *quale essa traluce dagli stessi abbozzi istituzionali del nostro ordinamento giuridico.*

Il cui avvenire, per chi sappia ficcar lo viso in fondo, non può essere dubbio. Esso smantellerà progressivamente tutta l'organizzazione giuridica dello Stato burocratico in tutti i suoi gradi, sino a operare l'immedesimazione istituzionale assoluta dell'organizzazione statale con quella sociale (= risoluzione delle amministrazioni statali burocratiche in quelle corporative; del potere legislativo a base rappresentativa, sia essa astrattamente politica o astrattamente tecnica, in potere di autogoverno, costituito *direttamente* e *permanentemente* dagli organi direttivi delle varie corporazioni, e quindi in un *grado specifico, ma omogeneo, dell'unico potere amministrativo statale*). Elisione dell'autorità burocratica, che involgerà quella della libertà privatistica, vale a dire dell'attuale codificazione del diritto privato.

Questa, appunto, la logica del principio corporativo.

ARNALDO VOLPICELLI.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTANZA NELLO STATO CORPORATIVO

Uno dei problemi più gravi – forse il più grave – che il Fascismo ha dovuto affrontare, è stato quello della rappresentanza politica. È noto come la Camera dei Deputati – la cui esistenza rappresenta un'applicazione concreta dei principi del liberalismo, postulante, come minima esigenza, almeno una certa partecipazione dei soggetti alle norme al processo di formazione delle norme stesse, affinchè il popolo possa controllare ad ogni momento l'azione statale – raggiunse in breve un grado tale di strapotere da sovvertire completamente i normali rapporti fra gli organi costituzionali dello Stato e da rendersi arbitra assoluta della vita del Gabinetto e dell' intera nazione. Ma la Camera, lungi dal rappresentare l'intero popolo, dall'essere razionale espressione dei diversi elementi della società, come la dottrina giuridica, basandosi sulle disposizioni di legge, teoricamente affermava, è stata sempre esclusiva rappresentante delle opinioni dei partiti prevalenti, in tal modo infrangendo anche la stessa esigenza liberale che l'aveva fatta sorgere perchè rappresentasse l' intera nazione nel processo di posizione delle norme giuridiche.

Il regime fascista ha trasformato profondamente gli istituti, traducendo in realtà istituzionale una nuova forma di rappresentanza, integrata dalle esigenze del principio corporativo che concepisce lo Stato come un compatto organismo. È nostro cómpito in questo studio esaminare appunto il sistema così detto di rappresentanza corporativa, già realizzato in parte, e vedere gli orientamenti cui tendono le riforme costituzionali dello Stato. Ma poichè tale sistema non si può conoscere con precisione avulso dai suoi precedenti storici, considereremo dapprima i vari sistemi di rappresentanza che si sono succeduti, per esaminare poi le fondamenta della nuova forma instaurata e gli orientamenti cui tende la Rivoluzione Fascista.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

PARTE PRIMA.

DAL SISTEMA MAGGIORITARIO ALLA RAPPRESENTANZA PROFESSIONALE.

CAPITOLO I. – *Il sistema maggioritario: sue critiche e modificazioni.*

1. – Il principio che il volere e le deliberazioni di una collettività siano dati dal volere e dalle deliberazioni della metà più uno dei suoi componenti, sembra a prima vista una cosa elementare indiscutibile. Così formulabile nel suo logico schematismo, il sistema maggioritario, difeso ad oltranza dalla scuola giusnaturalistica, si introdusse man mano in ogni forma di Stato, fino a diventare nelle applicazioni pratiche seguite alla Rivoluzione Francese ed alla Rivoluzione Americana, il sistema tipico d'ogni democrazia liberale. A ben guardare però, esso non attua nella sua interezza il principio del liberalismo. Infatti mentre questo rivendica contro ogni forma di autorità la libertà e la personalità dell'individuo concretandola nel diritto di voto (suffragio universale) cioè nel diritto che ciascuno ha di concorrere – sia pure indirettamente (attraverso i rappresentanti) – alla formazione delle leggi, il sistema maggioritario nega ai $^{49}/_{100}$ (per fare il caso limite) dei cittadini, ogni diritto di far valere e di far attuare le proprie convinzioni: la minoranza è qualcosa di indifferente, di insignificante, un nulla. Ogni individuo partecipa mediante il proprio voto alla formazione dell'organo collegiale che darà vita alla volontà normativa dello Stato; ma in realtà alla produzione della norma giuridica parteciperà solamente la maggioranza del popolo perchè essa sola – in base al principio maggioritario – esprimerà le sue tendenze ed il suo indirizzo nella Camera eletta. Questa, priva di rappresentanti della minoranza, non potrà che produrre leggi contrarie, o almeno, non sentite da una parte del popolo, che perciò resterà estraneo ed indifferente, nella migliore delle ipotesi, alla vita dello Stato e legato ad una sola speranza: quella di diventare a sua volta maggioranza.

2. – Questa contraddizione insita nello stesso principio maggioritario ha originato, nel corso della storia, da un lato una serie di

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

limitazioni più o meno estese da apportare al sistema, dall'altro un desiderio di riforme urgenti e radicali. Così si è richiesto, nelle deliberazioni di maggiore importanza, la partecipazione non di una maggioranza semplice, ma di una maggioranza qualificata, ossia non inferiore ad un *minimum* fissato dalla legge; così si è cercato di introdurre, in qualche paese, gli istituti del *referendum*, per cui una decisione parlamentare ha da essere, in certi casi, sottoposta alla votazione del popolo, e della *iniziativa popolare*, per cui un numero minimo di cittadini ha facoltà di presentare al Parlamento un progetto di legge. Ma non sono mancati scrittori che, alieni all' idea di queste soluzioni di compromesso, hanno attaccato e criticato a fondo il sistema parlamentare sulla base del suffragio universale, proponendo concrete riforme di costituzione della Camera dei Deputati. Tentativi degni di considerazione e perentori dal punto di vista critico, dove si rilevano con spietata analisi le contraddizioni e gli errori del sistema maggioritario, ma altrettanto impotenti ad una costruzione positiva di solide basi: essi risentono troppo – nè poteva essere diversamente – dell' influenza del sistema liberale; anche gli scrittori che propugnano una teoria della rappresentanza organica concepiscono l'equilibrio resultante dalla coesistenza delle associazioni professionali come un equilibrio puramente meccanico, il cui turbamento, per quanto esiziale allo Stato, non può essere in alcun modo impedito. Hanno ragione perciò gli scrittori avversari di opporre che le classi, le professioni, riproducono ad un livello superiore, e quindi pericolosamente ingigantiti, il cozzo individuale e le difficoltà del principio maggioritario. Per giungere davvero ad un risultato definitivo non era sufficiente abbattere e costruire sulle vecchie fondamenta: occorreva scalzare le basi, i presupposti dello stesso sistema liberale e sostituirvi i nuovi germi fecondi del principio corporativo, cioè dell'organizzazione unitaria e totalitaria della vita sociale.

3. – Il suffragio universale è ormai sorpassato dai tempi: le critiche rivolte al sistema ed al suo funzionamento ne hanno messo in luce con logica ferrea i difetti. Il governo di un popolo affidato al suffragio universale è diventato un nonsenso, un as-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

surdo evidente. Le masse popolari sono troppo accecate dalle passioni per poter decidere con discernimento e saggezza i destini nazionali, per sapersi coscientemente orientare nel complesso dedalo delle relazioni internazionali. Non senza ragione, dopo aver paragonato gli elettori a dei granelli di sabbia agitati dal vento, Charles Benoist nota l' inanità dello sforzo « di voler costruire, sopra 10 milioni di grani di sabbia inconsistenti, senza alcun apparecchio, senza alcun sistema che li raggruppi e li cementi, la massa colossale e sempre più pesante dello Stato moderno ». [1] Ed il Lavergne considera un governo repubblicano come un miracolo continuo perchè « supporre nelle masse elettorali il potere divinatorio di risolvere con saggezza i grandi problemi nazionali, significa fare lo stesso atto di fede dei nostri antichi nelle prove del fuoco, nelle quali Dio doveva confondere i colpevoli e salvare gli innocenti ». [2]

Il suffragio universale è la conseguenza immediata della concezione liberale, atomistica, individualistica della vita e, come tale, non può più rispondere alle nuove esigenze sociali. Basta trasportarci un momento dalla visione delle masse elettorali alla considerazione della Camera eletta, per renderci conto degli effetti deleteri dei resultati del suffragio universale. [3] Passioni, intrighi, ambizioni, partito preso elettorale, spesso un' incompetenza assoluta dei grandi problemi della nazione, subordinazione dell' interesse generale all' interesse elettorale dei deputati, ecco ciò che troppo spesso sostituisce la tranquilla e matura deliberazione, la conoscenza oggettiva, il disinteressamento della propria persona e la preoccupazione del benessere della nazione. E spesso si grande è la violenza delle passioni e degli appetiti di classe,

[1] BENOIST, *La crise de l'État moderne*, Paris, Didot, 1898, pag. 13.

[2] BERNARDO LAVERGNE, *Le gouvernement des démocraties modernes*, Paris, Alcan, 1933, tome I, pagg. 34-35. Acute critiche al regime parlamentare si trovano in tutti gli scrittori che da Saint-Simon in poi proposero un sistema di rappresentanza proporzionale od un principio professionale. Vedi A. PRINS, *La démocratie et le régime parlamentaire*, Bruxelles, 1884; *De l'Esprit du Gouvernement démocratique*, Bruxelles, 1905; DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, De Boccard, 1918; *Traité de droit constitutionnel*, Paris, De Boccard, 1927, tome I. Vedi pure BOGGIANO, *L' organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*, Torino, Bocca, 1903; RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, Torino, Paravia, 1920, ecc.

[3] Vedi un'esauriente trattazione di tale argomento nel LAVERGNE, *Op. cit.*, pagg. 60-96.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

che, anche a sacrificio del prestigio e del decoro della nazione, i gruppi rifiutano di unirsi in vista dell' interesse generale e di formare così una maggioranza tale da permettere lo svolgersi dell'azione di governo. È necessario allora sciogliere l'assemblea, ma, come ognun vede, questo è un modo temporaneo, non radicale, di risoluzione del problema. D'altra parte tanto frequenti sono i disaccordi fra l'opinione generale del paese e le tendenze del Parlamento, che si rendono necessari provvedimenti diretti a saggiare la rispondenza o meno della volontà della Camera ai sentimenti del popolo: tipico il *referendum*.

Come conseguenza diretta di questo stato di cose derivano la lentezza estrema del meccanismo parlamentare, l' instabilità ministeriale e della Camera stessa, la perdita d'autorità, in una parola, la crisi dello Stato moderno. Una conclusione inevitabile dunque si impone: che la libertà sconfinante nell'arbitrio lungi dal favorire, ostacola il progresso; il principio democratico, trasferendo ogni autorità dallo Stato all' individuo, produce come logica conseguenza che gli interessi privati soppiantano l' interesse generale, in una parola, lo Stato. « La démocratie du suffrage universel n'est qu'une fausse image du pays » insegnava Proudhon, [1] ed il Sismondi incalzava: « Le suffrage universel, qui considère les hommes comme des unités égales, qui les compte au lieu de les peser, dépouille la nation de ce qu'elle a de plus précieux, de l'influence des hommes éminents ». [2]

4. – Le difficoltà sollevate da tale concetto della rappresentanza politica sono così facilmente superate da un punto di vista strettamente giuridico da far sorgere legittimo il dubbio che il principio giuridico del governo rappresentativo, consacrato in quasi tutte le costituzioni dalla Rivoluzione Francese in poi, abbia voluto rivestire e nascondere con smaglianti disposizioni di legge una sottostante realtà di completa anarchia. La dottrina giuridica della rappresentanza politica – è stato di recente affermato [3] – ha la sua logica ragion d'essere nel disaccordo pa-

[1] *La théorie du mouvement constitutionnel au XIX^{me} siècle.*
[2] *Étude sur la constitution des peuples libres.* Introduction.
[3] LAVERGNE, *Op. cit.*, pagg. 260 e segg.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

lese, continuo, esistente tra l' interesse degli elettori e l' interesse dell' intera nazione. L'art. 7 della Costituzione francese del 1791, logica conseguenza del principio sancito nell'art. 3 della dichiarazione dei diritti dell'uomo che « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en emane expressement », consacra la base della moderna rappresentanza politica: « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat ». Dunque l'eletto non è il mandatario dei suoi elettori, il rappresentante del corpo elettorale, perchè ne deve essere affatto indipendente; ma appena nominato, con questo tronca ogni rapporto per avere una visione completa e non influenzata delle necessità dello Stato Ma la scienza giuridica con sapiente costruzione afferma ancora che l'eletto non è designato dal suo proprio collegio elettorale ma dall' intera nazione, in quanto il collegio si limita a suggerire alla nazione il nome di colui che ha ottenuto i suffragi dei suoi componenti. Ora se la prima asserzione è per lo meno strana per una teoria che prende nome dallo Stato rappresentativo, questa seconda tesi è un paradosso pieno d'umorismo. [1] Infine la scienza giuridica fissa come terzo carattere del governo rappresentativo un mandato assai breve, la qual cosa annulla la bella autonomia, la completa indipendenza dell'eletto dall'elettore. [2] Ora – è sempre il Lavergne che parla [3] – mai questa dottrina sarebbe germogliata se non fosse apparso manifesto il disaccordo flagrante fra l' interesse generale e la volontà dei privati. Se questa felice identità si realizzasse, nessun inconveniente ci sarebbe a che ciascun deputato sia, in senso stretto, il semplice mandatario, il delegato, il portavoce dei suoi mandanti, obbligato in tutto a seguirne gli ordini; dal momento che l' interesse dei votanti non sarebbe che quello della nazione, non ci sarebbe male, anzi sarebbe benissimo obbligare il mandatario ad una perfetta sotto-

[1] LAVERGNE, *Op. cit.*, pag. 275.
[2] *Id.*, pag. 275.
[3] *Id.*, pagg. 271-272, 276.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

missione ai suoi mandanti. Ma non osando confessare questo disaccordo i giuristi hanno voluto cercare di rimediare altrimenti a questi inconvenienti: sforzo lodevole, ma il meno che si possa dire è che il loro idealismo audace lo rende più vano che venerabile. Una volta edificata questa teoria compensatrice dell'egoismo umano, niente si è trovato cambiato nel mondo: c'è stato solo nell'universo, un'ideologia di più.

Ma a prescindere da questi.... squarci lirici del Lavergne, il quale sembra forse dimenticare in qualche punto che i giuristi erano mossi dalla sacrosanta esigenza di restituire allo Stato un suo elemento costitutivo, la sovranità, che si riteneva per l'innanzi appartenente all'intero popolo, resta pur sempre come dato di fatto indiscutibile che la solenne disposizione dell'art. 41 dello Statuto: « I deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori » trovava nella pratica la più aperta smentita: la quasi totalità degli eletti, lungi dal manifestare nell'assemblea legislativa una volontà nazionale, agiva nell'interesse del suo collegio elettorale, rappresentando un particolare gruppo politico. La più seria ed attendibile dottrina giuridica, d'altra parte, raffigurava nell'elettorato attivo una pubblica funzione designatrice di capacità [1] o costitutiva di una nomina ad un ufficio, [2] e nel carattere rappresentativo della Camera una rappresentanza di tendenze e di indirizzi politici: [3] ma lo Stato non aveva la forza di imporre le disposizioni di legge, di rendere vivente il diritto; la costruzione giuridica valeva per un mondo ipotetico, non per il mondo reale.

5. – Le contraddizioni insite nel principio maggioritario basato sul suffragio universale, hanno portato ad acute revisioni del sistema, le une rivolte ad attuare un suffragio ristretto od un meccanismo di voto plurimo o di elezione a doppio grado, le altre rivolte ad esprimere in seno alla Camera tutte le tendenze dei

[1] ORLANDO, *Du fondement juridique de la représentation politique* in « Revue de droit publique », 1895; *Principî di diritto costituzionale*, 1909, pag. 84.

[2] MICELI, *Diritto costituzionale*, seconda edizione, Milano, S. E. L., 1913, pagg. 303-320.

[3] ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, I, Padova, C. E. D. A. M., 1926, pag. 170.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

vari partiti proporzionalmente alla loro forza numerica (rappresentanza proporzionale) o ad organizzare secondo criteri organici la massa elettorale (rappresentanza organica). Esaminiamo brevemente questi diversi sistemi.

La dottrina del suffragio ristretto è profondamente illogica nelle sue conclusioni. [1] Il principio che il diritto elettorale presuppone nei cittadini una specifica capacità elettorale (intellettuale, morale, sociale) è falsato nelle sue applicazioni pratiche: la capacità intellettuale richiesta per poter essere elettori è basata non su criteri sicuri ma su semplici presunzioni, su indizi esterni, i quali hanno con essa alcuna o pochissima relazione; la capacità morale è determinata dal criterio puramente negativo di essere immune da condanne penali; la capacità sociale o indipendenza non viene affatto considerata, ovvero è richiesta in misura del tutto insufficiente (pagamento di un censo modesto; esclusione dal voto dei domestici, ecc.). La conclusione è facile: la impossibilità di fissare una specifica capacità elettorale in base alla quale dovrebbe determinarsi la restrizione del diritto, equivale all'assenza di tale capacità e costringe ad accettare come base del suffragio il criterio dal quale parte l'opposta dottrina del suffragio universale, cioè la presunzione della capacità in tutti i maggiorenni, salvo prova contraria. Ritorniamo quindi al suffragio universale per un'altra via, dottrinalmente infondata e praticamente inefficace.

Nè miglior sorte è riservata agli altri due sistemi in esame: quello del voto plurimo ed il suffragio a doppio o a triplo grado, che, in fondo, presentano molte affinità in quanto entrambi si preoccupano di permettere a ciascuno di contribuire alla scelta dei rappresentanti, sia pure proporzionalmente alla propria capacità. Il primo sistema, distinguendo diverse categorie di elettori (elettori cioè con diritto ad un voto, a due, a tre, ecc.) oltre ad incorrere nell' impossibilità accennata a proposito del suffragio ristretto di determinare una forma specifica di capacità da assegnare ad ogni classe, vale come arma pericolosa nelle mani

[1] Vedi un'acuta critica di essa in Miceli, *Op. cit.*, pagg. 633-638, di cui mi valgo in parte.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

di coloro che già in fatto, per influenza e capacità elettorale, trascinano un certo numero di elettori inferiori nell'orbita del proprio raggio di idee perchè essi, già potenti in fatto, ottengono ancora dalla legge un artificiale aumento della loro autorità, il che può riuscire esiziale alla nazione quando essi si lascino guidare da interessi individuali. Senza contare che il voto plurimo si trova in aperto contrasto con lo spirito democratico delle società moderne e perciò stesso è di difficile attuazione. [1]

Il sistema poi del suffragio a doppio o a triplo grado, per cui tutti gli elettori, sulla base del suffragio universale, eleggerebbero un secondo corpo elettorale, idoneo o a designare direttamente i rappresentanti od a costituire un nuovo organo più ristretto per tale funzione, ha il grave difetto di rendere troppo vaghi ed indeterminati i rapporti che si stabiliscono tra il popolo ed i rappresentanti, i quali sono portati a dare ascolto esclusivamente ai loro immediati elettori senza curare gli interessi ed i bisogni dell'intera nazione.

Ma se tutti questi sistemi sono insufficienti a superare le difficoltà ed a dare una base effettivamente razionale alla rappresentanza, noi dobbiamo vedere in essi i segni precursori di una grande riforma, un primo avviamento all'organizzazione della rappresentanza organica: in essi si prescinde affatto dall'ordinamento naturale, logico della società per classi, professioni, mestieri, ma un primo accenno di essa, sebbene inconscio, si può riscontrare specialmente nel sistema del voto plurimo nel fatto stesso che si concede ad esempio un voto agli operai, due voti ai proprietari, tre a chi ha una certa maturità intellettuale dimostrata dal possesso di un titolo di insegnamento, e via discorrendo. È vero che qui si ha riguardo esclusivamente agli individui, non alla categoria, alla classe, cui essi appartengono: ma, inconsciamente, si considerano su uno stesso piano tutti gli individui esercenti una stessa industria, o professione, o mestiere, e già questo è un passo verso la considerazione organica della rappresentanza.

6. – Da quanto abbiamo cercato di dimostrare fin qui risulta che i vari sistemi, o meglio, il sistema parlamentare, sia pure cor-

[1] Vedi anche su questo punto Miceli, *Op. cit.*, pagg. 679-682.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

retto in base al principio del voto plurimo o del suffragio ristretto o dell'elezione a doppio grado, non riesce ad altro, in ultima istanza, che ad una rappresentanza, ad una riproduzione delle opinioni, delle tendenze, degli indirizzi politici prevalenti: esso è essenzialmente sistema maggioritario; la minoranza non ha diritto di cittadinanza nella Camera eletta.

Antitetico a tale primitiva concezione si presenta un più evoluto sistema, il sistema della rappresentanza proporzionale, che noi consideriamo come un notevole orientamento verso il moderno concetto della organicità. [1] Sostenuta da famosi scrittori (Sieyès, Mirabeau, Condorcet, Tecklenburg, Considérant, Tommaso Hare, Stuart Mill, Ernest Naville), [2] attuata nel Belgio e nella Svizzera, la rappresentanza proporzionale ha avuto nella guerra mondiale il suo centro propulsore: è stata tradotta in atto in ogni Stato all' infuori dell' Inghilterra, è stata proposta per la costituzione della Società delle Nazioni. [3] Il principio del sistema proporzionale per cui – secondo la più esatta fra le infinite costruzioni che su di esso sono state tentate – ogni gruppo politico deve avere nella Camera un numero di rappresentanti proporzionale alla propria forza numerica, risponde assai meglio del principio maggioritario all' idea della democrazia quale idea dell'autogoverno. La proporzionale – per dirla col Kelsen [4] – poggia in un certo senso sul principio dell'unanimità che certamente è il principio vero e proprio della libertà: essa – secondo la famosa espressione del Mirabeau – rende le assemblee rappresentative come delle vere carte geografiche che devono riprodurre tutti gli elementi del paese con le loro proporzioni senza che gli elementi più considerevoli facciano sparire i meno. [5]

[1] La questione è vivamente dibattuta, anche perchè storicamente la rappresentanza organica e la proporzionale hanno entrambe la loro origine in quella grande sorgente di idee, di sistemi, di programmi, costituita dalle discussioni dell'epoca rivoluzionaria francese. Vedi RUFFINI, *Op. cit.*, pagg. 55 segg.; BENOIST, *Op. cit.*, pagg. 221 segg.

[2] Vedi l'ampia e dotta rassegna del RUFFINI, *Op. cit.*, pagg. 29-35.

[3] KUHN, *Proportional representation etc.* in « Proceedings of the Academy of political science in the City of New York », VIII, 1918, 20, pagg. 399 segg.

[4] KELSEN, *Lineamenti di una teoria generale dello Stato ed altri scritti* a cura di Arnaldo Volpicelli, Roma, A. R. E., 1933, pag. 67.

[5] Chi voglia avere una idea dell' immenso movimento dottrinario suscitato dall' introduzione di questo sistema, può utilmente consultare il RUFFINI, *Op. cit.*, pag. 35-55.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Non mancano scrittori che ritengono la rappresentanza proporzionale come la più alta forma di rappresentanza politica; ma se la bontà di un sistema si deve riconoscere dal risultato ottenuto nelle applicazioni concrete, è necessario proclamare la sua imperfezione. Il Combothrecra, [1] dopo aver vivacemente descritto tutte le dannose conseguenze di questo sistema nel Cantone di Ginevra, concludeva: «Il principio della proporzionalità in materia elettorale è un principio errato in teoria, inapplicabile in pratica. Il sistema ginevrino, nonostante le continue modificazioni, non ha potuto attuare del tutto un falso principio.... Si guardino gli Stati che non hanno ancora commesso questo errore di cadere in tale trappola!». In Inghilterra Lloyd George, componendo il suo ministero di guerra (dicembre 1916), lungi dal sceglierne i membri come la tradizione inglese esigeva fra il Parlamento ed il partito dominante, ricorreva ad elementi competenti ed esperti indipendentemente dalla loro appartenenza alla Camera ed al gruppo politico prevalente, suscitando le più ampie meraviglie con quest'atto che fu definito rivoluzionario. [2] In Francia il De Jouvenel nota ironicamente la trasformazione del Parlamento in una grande *camaraderie*. [3] In Germania più aspramente l'Adler criticava ferocemente questo sistema che rendeva la Camera una camorra di 500 framassoni che si dicevano legislatori. [4]

Nè poteva essere diversamente. La rappresentanza proporzionale, per il suo logico interno sviluppo, è portata a riconoscere l'esistenza di rappresentanti per ogni gruppo politico e così favorisce lo sminuzzamento dei partiti, di gruppi di fazioni, che paralizzano la vita normale del governo: essa tende naturalmente verso la democrazia diretta; cioè verso la dissoluzione totale della vita dello Stato. La proporzionale non può esprimere che le opinioni e le tendenze politiche dei popoli, ma non ne rappresenta gli interessi, le professioni. È un avviamento notevole verso la

[1] In *Monographies de droit. public.*, Paris, 1909, pagg. 231-232; citato da MICELI, *Op. cit.*, pag. 687.
[2] Vedi RUFFINI, *Op. cit.*, pag. 53.
[3] *La république des Camarades*, Paris, 1914, pag. 257.
[4] ANDLER, *La décomposition politique du socialisme allemand*, 1914-1919, Paris, 1919, pag. 193.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

rappresentanza organica in quanto tenta di organizzare, sia pure su basi esclusivamente politiche gli elettori: ma commette il notevole errore di trascurare il formidabile avanzamento delle forze economiche raggruppate sotto forma sindacale, sotto assetto di organismi spontaneamente formati e viventi non per artificiale creazione legislativa ma per forza naturale; organismi « naturali e perciò universali, adattabili a tutti i consociati, a tutti effettivamente estesi, che concretano ed attuano il principio dell'uguaglianza di diritto, canone fondamentale d'ogni associazione umana ». [1] Il movimento sindacale – avvertiva il Ruffini nel 1920 [2] – preme, urta e minaccia la compagine politica dei paesi civili. L'appoggiare su di esso la costituzione politica – ammoniva già dal 1903 il Boggiano [3] – equivale a fondarla sopra una base salda e duratura.

Capitolo II. – *La rappresentanza professionale od organica.*

1. – Il sistema della rappresentanza organica non soltanto sorge come proseguimento del moto di rinnovamento della rappresentanza politica; ma costituisce anche la più chiara dissoluzione della concezione meccanica ed atomistica della società. Tutti i sostenitori del nuovo sistema non vedono più nello Stato l'organizzazione estranea all' individuo, il gendarme garante dei beni e della vita di ciascuno, ma la riunione dei gruppi sociali formati per un bisogno naturale e spontaneo, un corpo organico strettamente unito in cui ogni associazione ha la sua particolare funzione. [4] Perciò la riforma della rappresentanza politica non prende più a formare la base elettorale soltanto gli individui, ma allarga tale base ai gruppi sociali: in tal modo i Parlamenti, considerati

[1] Boggiano, *Op. cit.*, pag. 470.
[2] Ruffini, *Op. cit.*, pag. 57.
[3] Boggiano, *Op. cit.*, loco cit.
[4] Rimando per una esposizione di tutte le teorie più notevoli al Ruffini, *Op. cit.*, pagg. 26-29 e 57-72, ed ancor più al pregevole volumetto del Pergolesi, *Appunti su la rappresentanza corporativa nelle assemblee politiche*, Roma, Athenaeum, 1923, pagg. 50-78. Vedi su questo argomento su riferimenti all'età media lo studio del Lo Faro, *Il nuovo Parlamento nello Stato Fascista*, Roma, A. R. E., 1928; Purpura, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, Bologna, Cappelli, 1932, pagg. 550 e segg.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

come organi di congiunzione fra la società e lo Stato, esprimono tutti i diversi elementi, tutti i vari fattori della nazione. Le professioni, riunite in poche grandi classi per non riprodurre l'errore della proporzionale, cioè la moltiplicazione dei gruppi con la susseguente paralisi dell'attività dello Stato, partecipano direttamente alla vita della Camera, con pieno sentimento della propria responsabilità. Basta leggere le splendide pagine del Saint Simon, del Prins, del Benoist, del Duguit, del Romagnosi, del Persico, del Boggiano, del Miceli, del Ruffini, del Meda e via discorrendo, per trovarvi germi fecondi della nuova concezione professionale. E allo stesso concetto si informano gli scrittori della scuola cristiano-sociale, che ha il suo maggiore rappresentante in Giuseppe Toniolo.

Il formidabile movimento sindacale reca come conseguenza immediata la teoria della rappresentanza professionale come nuovo sistema della rappresentanza politica. Si sostiene ormai la necessità di sostituire «al Parlamento politico, insufficiente ad esprimere con la necessaria rispondenza le varie forze organiche del paese, il Parlamento corporativo o sindacale, unico o multiplo, rappresentante non più di individui singolarmente e meccanicamente considerati, ma di organismi creati dalle grandi correnti di interessi e di idee che vivono nella società; rappresentante di quelle forze che sono le vere direttrici della vita sociale: le industrie, i commerci, l'agricoltura, i mestieri, le arti, le professioni, gli impieghi.... Così in luogo delle generiche capacità politiche, saranno le fattive capacità tecniche che faranno le leggi: così al posto degli indifferenti, saranno gli interessati a stabilire le norme giuridiche regolative dei rapporti sociali». [1]

2. – Ci pare importante osservare che la rappresentanza organica costituisce, anche, da un certo punto di vista, un passo verso l'adeguamento dello stato di fatto al diritto. Abbiamo veduto come il sistema parlamentare basato sul suffragio universale o corretto col principio del suffragio ristretto, o del voto plurimo, o delle elezioni a doppio grado, dia luogo ad una notevole con-

[1] Menotti De Francesco, *Rappresentanza politica e rappresentanza sindacale nella scienza del diritto pubblico* in «Rivista di diritto Pubblico», giugno 1925.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

traddizione fra la pratica e le disposizioni legislative. Ma evidentemente non è lo stato di fatto che si può teorizzare, nè il diritto deve assidersi sui fenomeni per dir così patologici della vita sociale. Lo sforzo d'ogni organizzazione giuridica deve essere quello di rendere il fatto conforme al diritto, di impedire la violazione dello spirito, se non della lettera, dei testi legislativi.

Ora dalla concezione della sovranità dello Stato, consegue che il corpo elettorale, vero organo statale, ha la funzione di designare i più capaci a costituire il Parlamento, organo dotato della funzione legislativa. Perciò l'eletto non è il rappresentante dell'elettore nè del collegio elettorale, ma dell' intera nazione: nessun mandato imperativo può essergli dato dall'elettore. Ma se il sistema maggioritario non risponde a questi concetti, perchè consacra il dominio della maggioranza, neppure il sistema della proporzionale soddisfa dal punto di vista giuridico: esso esacerbando la lotta fra i vari gruppi politici, trasforma il Parlamento in una rappresentanza dei partiti, che non esauriscono tutta la nazione, stringe « vieppiù i vincoli politici correnti, dietro al diritto, tra elettori ed eletti »[1] e, combinandosi col suffragio universale, conferisce alla rappresentanza politica, un carattere atomistico ed indifferenzato. L'uno e l'altro sistema poi privano la Camera della competenza e della tecnica. Non si può ora dire che il sistema della rappresentanza professionale costituisca la realizzazione piena delle disposizioni giuridiche: anzi è stato obbiettato che esso cozza contro il principio della sovranità dello Stato,[2] che la rappresentanza degli interessi contrasta col concetto della rappresentanza nazionale,[3] che una divisione di interessi riuscirà sempre artificiale ed inesatta,[4] che si farà fatalmente capo al mandato imperativo[5] ecc. ecc.;[6] ma nessuna di

[1] SALEMI, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali* in « Rivista di Diritto Pubblico », 1921, n. 1-2, pagg. 39 segg.

[2] ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, quinta edizione, Paris, 1909, pag. 256.

[3] SALANDRA, *Politica e legislazione*, Bari, 1915, pag. 22.

[4] ROSSI, *I principî fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, 1894, pagg. 13-14.

[5] ORLANDO, *Du fondement* cit. in « Revue du Dr. Publ. et de la Sc. Pol. », 1895.

[6] Vedi un esame molto accurato delle varie critiche alla rappresentanza organica in PERGOLESI, *Op. cit.*, pagg. 79-95.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

queste obbiezioni è probatoria [1] e crediamo che dopo un attento esame si debba riconoscere che « par l'application de la représentation des intérêts, aucun n'est lésé des trois grands principes de la théorie de la délégation par la Constitution: souveraineté de l'État, soppression de mandat, choix des plus capables par le corps électoral ». [2] Nè v'ha dubbio che, almeno da un punto di vista astratto il Parlamento riesca ben più perfezionato di prima: riportiamo la stringente argomentazione del François: « Le peuple est appelé à choisir les plus capables. Les plus capables de quoi? Tout est la. On repondra de façon vague: de gérer les affaires publiques. Soit! Mais encore? De décider ce qui est le mieux pour le bien public. Parfait. Mais si, étant ainsi qualifiés ces hommes apportent en outre chacun quelque capacité spéciale pour telles ou telles questions, si bien qu'ils puissent, sur les pointes qui leur sont familiers, éclairer leur collègues, qui, à leur tour et dans leur sphère, leur rendront le même service? Voila du coup le Parlement tres perfectionné.... Le peuple n'a pas besoin d'être souverain pour avoir des intérêts; il n'a pas besoin de transmettre un mandat pour voir former l'organe représentatif de l'État par la réunion des gens qui sont à même de leur donner satisfation au mieux. Du reste, ils sont bien amenés à s'en préoccuper puisque ces intérêts sont, sinon tout, du moins la plus grosse partie de l'intérêt général de l'État ». [3]

3. – Ma altro è dimostrare teoricamente la bontà di un sistema, altro è sperimentarne l'efficienza sul terreno della realtà.

A prescindere da qualche tentativo più o meno riuscito di attuare la rappresentanza degli interessi all'estero, [4] in Italia, prima dell'avvento del Regime Fascista, nessun tentativo andò più in là di un mero progetto di legge. Ma così numerose e così importanti sono le modificazioni introdotte da alcuni disegni e da alcuni progetti, che è necessario fermare su di essi la nostra attenzione: tanto più che il Fascismo, superato il primo momento

[1] PERGOLESI, l. cit.
[2] FRANÇOIS, *La representation dans les corps élus*, Paris, 1895, pagg. 72-73.
[3] *Idem.*
[4] Vedi anche su questo punto PERGOLESI, *Op. cit.*, pagg. 96-114.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

di astratta negazione, conseguenza imprescindibile d'ogni rivoluzione, ha accolto quanto di meglio esisteva nella realtà precedente, rendendo concrete le esigenze non soddisfatte, creando una nuova sintesi dei principi ineliminabili del liberalismo e del socialismo. Manifestatasi dunque l'insufficienza della rappresentanza politica pur combinata coll'elezione proporzionale, si sentì – come abbiamo detto – la necessità di costruire una forma di rappresentanza non più indifferenziata ed atomistica, ma differenziata ed atta a rispecchiare non solo le tendenze politiche della vita, ma tutte le svariatissime forze ed idee esistenti nella nazione, indipendentemente dai partiti politici.

A questo punto per altro i riformatori si trovano dinanzi ad un dilemma: o semplicemente correggere i difetti della rappresentanza politica integrandola con elementi nuovi tratti dalla concezione organica (corrente moderata), o addirittura abolire il Parlamento politico sostituendovi un sistema rigidamente ed esclusivamente professionale (corrente estrema). Quest'ultima soluzione, che si concreterebbe nell'istituzione di una sola Camera eletta interamente dai sindacati, ovvero nella istituzione di Parlamenti tecnici funzionanti in sede separata per i problemi di carattere particolare ed in sede riunita per i problemi di carattere generale o politico, non trova il suo accoglimento in nessun progetto di legge. I vari tentativi di riforma organica che si concretarono in progetti parlamentari, si inquadrano tutti più o meno nei vecchi schemi dello stato liberale, sia pure corretti mediante elementi tratti dalla nuova forma di rappresentanza, sì da dar luogo ad un sistema rappresentativo eclettico o misto. Alcuni disegni mirano ad introdurre il sistema della rappresentanza professionale nella Camera dei Deputati: così i progetti dell'On. Camera, dell'On. Tovini, dell'On. Vigna, che propongono di istituire accanto ad un numero stabilito di deputati eletti in base al suffragio universale (deputati c. d. politici) un numero proporzionato di deputati professionali. [1] Ma è semplicemente assurdo pretendere una efficace

[1] *Atti parlamentari della Camera dei Deputati*, Leg. XXIV, Sez. 1913-19, Doc. N.° 1605 A. Cfr. Ruffini, *Op. cit.*, pagg. 59-64; Pergolesi, *Op. cit.*, pagg. 115-121; Lo Faro, *Op. cit.*, pagg. 57-60.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

collaborazione fra elementi così eterogenei, eletti in parte dai partiti politici ed in parte dai sindacati; nè questi progetti ottennero alcun principio di attuazione. Più diffusa è l'idea di concretare il principio della rappresentanza professionale, nel Senato, posto di fronte alla Camera, eletta in base al suffragio universale: di particolare importanza a questo proposito è il disegno elaborato sul principio del 1919 dalla Commissione speciale, a ciò designata dal Senato, presieduta dall'On. Tittoni e di cui furono relatori il Greppi ed il Ruffini. [1]

È detto nella relazione che « istaurare (nel Senato) la rappresentanza di interessi può presso di noi designarsi come un ritorno allo Statuto »; questo infatti si differenziava, quanto alla composizione del Senato, dai modelli stranieri, appunto perchè attuava di già, specialmente nei primi anni e nelle più corrette applicazioni, un vero e proprio principio di rappresentanza organica. L'art. 33 dello Statuto, enumerando tassativamente le ventun categorie amministrative, giudiziare, militari, costituzionali, diplomatiche, ecc. dalle quali esclusivamente possono esser tratti i Senatori, poneva in essere un criterio rigoroso di rappresentanza professionale conforme, come era naturale, alla struttura economico sociale del tempo.

Il progetto del 1919 propone pertanto di riformare le categorie stabilite dallo Statuto ed ormai non più sufficienti, ed insieme di sostituire parzialmente, nella scelta degli individui appartenenti alle categorie e ritenuti degni di rappresentarle in Senato, alla nomina del Sovrano la elezione da parte delle nuove organizzazioni più adatte a rispecchiare tutte le idee ed i sentimenti, non solo politici, della nazione: Consigli provinciali e comunali, Corpi scientifici, Camere di commercio, Associazioni agricole e operaie, ecc. ecc.

4. – Ma i disegni più numerosi mirano a concretare la forma di rappresentanza degli interessi in Consigli superiori amministrativi profondamente riformati. Tra questi oggetto di

[1] Vedi *Relazione della Commissione speciale per la riforma del Senato*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1919. Un ampio resoconto di tali lavori si trova in PERGOLESI, *Op. cit.*, pagg. 124-133. Cfr. RUFFINI, *Op. cit.*, pag. 65.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

particolare attenzione deve essere il Consiglio Nazionale del Lavoro. [1]

Esso fu istituito con carattere prettamente consultivo dalla legge Zanardelli 29 giugno 1902: dichiara l'art. 4 «il Consiglio Superiore del Lavoro è chiamato ad esaminare le questioni concernenti i rapporti fra padroni ed operai; a suggerire i provvedimenti da adottarsi per il miglioramento delle condizioni degli operai; a proporre gli studi e le indagini da compiersi dall' Ufficio del Lavoro; ad esprimere parere sopra i disegni di legge attinenti alla legislazione del lavoro e sopra ogni altro oggetto che il Ministro sottoponga al suo studio». Nessuna iniziativa dunque era lasciata al Consiglio, la cui attività doveva essere sempre eccitata dall'esterno: era naturale perciò che, con lo sviluppo dei tempi, anche quest'organo mostrasse la sua non rispondenza funzionale ai nuovi bisogni ed alle nuove aspirazioni. Le quali esigevano al minimo, come risulta dalle risposte pervenute al Ministero del Lavoro in occasione di un questionario da esso emanato il 1º maggio 1919 circa le riforme da portare al Consiglio, il conferimento dei poteri legislativi al Consiglio stesso riguardo ai problemi del lavoro.

Si rese interprete di tali aspirazioni particolarmente il progetto Abbiate, cui tennero dietro a breve distanza i progetti Labriola e Beneduce. [2] Il primo riforma profondamente il Consiglio del Lavoro, trasformandolo da organo consultivo in organo deliberativo, dietro delegazione del Parlamento e nei limiti da questo stabiliti con leggi speciali, relativamente alla formazione delle leggi concernenti la disciplina del lavoro e la condizione dei lavoratori; il Consiglio inoltre delibera regolamenti generali per l'applicazione delle leggi relative al lavoro ed ai lavoratori; propone al Governo ed al Parlamento i miglioramenti da apportarsi

[1] PERGOLESI, *Op. cit.*, pagg. 133-148. Vedi MEUCCIO RUINI, *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna, Zanichelli, 1920; DOMENICO PAPA, *Il Parlamento Sindacale*, Napoli, Ceccoli, 1921.

[2] Vedi prog. ABBIATE in *La Cooperazione italiana*, 16 luglio 1920; prog. LABRIOLA in *Atti parlamentari della Camera dei Deputati*, Legisl. XXV, Sess. 1919-20, Doc. N.º 938; prog. BENEDUCE, *Atti Parlamentari della Camera dei Deputati*, Legisl. XXVI, Sess. 1921 Doc. N.º 1339.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

alla disciplina del lavoro ed alle condizioni dei lavoratori; dà parere sopra ogni disegno di legge ad esse relativo, oltre che sopra ogni oggetto sottopostogli dal Ministro; esamina i rapporti fra datori di lavoro e lavoratori nelle questioni ad esso deferite dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale.

L'art. 9 del progetto regola i delicati rapporti fra il Consiglio ed il potere esecutivo stabilendo che le deliberazioni del Consiglio emanate nei limiti dei poteri conferitigli dal Parlamento, siano trasmesse al Ministro del Lavoro e da questo al Consiglio dei Ministri, il quale, constatata la loro conformità alle norme fissate dal Parlamento, le rende esecutive con Decreto Reale nel termine di sei mesi. Se il Consiglio dei Ministri ritiene invece che esse abbiano ecceduti i limiti voluti dalla delegazione o dalla legge, le deliberazioni stesse sono portate innanzi al Parlamento per le definitive decisioni. Nelle discussioni al Parlamento il Presidente del Consiglio del Lavoro e due delegati di esso – un lavoratore e un datore di lavoro – sono autorizzati a sostenere il progetto di legge. Altri articoli poi regolano i casi in cui il Consiglio del Lavoro voglia farsi presentatore di un progetto di legge, ecc. ecc. Le disposizioni del progetto Abbiate, modificate in parte nel progetto Labriola, ritornano poi ancor meglio definite nel progetto Beneduce.

Ma in definitiva, a prescindere da tutte le critiche sollevate a questo proposito sulla composizione e sul funzionamento di tali organi, una volta istituiti questi Consigli per evitare che su questioni tecniche si pronuncino persone il più delle volte incompetenti, quale è la loro posizione di fronte al Parlamento? V'è chi afferma che, con la attribuzione di funzioni deliberative al Consiglio Superiore del Lavoro, si pone questo come terzo organo rappresentativo accanto al Senato ed alla Camera, trasformando per tal modo in tricamerale il nostro vecchio sistema bicamerale; [1] v'è chi accentua il carattere deliberativo dell'organo, non partecipe di alcun potere legislativo ma dotato soltanto del cómpito di preparare i disegni di legge e di fare i regolamenti; [2] altri

[1] RUFFINI, *Rappresentanza organica* in «Corriere della Sera», 8 ottobre 1925.

[2] Risposta del Segretario agricolo nazionale al questionario del Ruini. Vedi RUINI, *Op. cit.*, pagg. 44-45.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

insiste sul concetto della delega di funzioni legislative da parte del Parlamento il quale, come espressione della sovranità nazionale, si riserva un successivo potere di controllo; [1] altri ancora vede nell'attribuzione al Consiglio di parte dei poteri attribuiti al Parlamento ed al Governo un avviamento verso un decentramento funzionale, che sembra l'unico mezzo per rinnovare la vita pubblica italiana; [2] finalmente non manca chi considera necessario aumentare il potere legislativo del Consiglio per trasformarlo in un nuovo organo, paritetico alla Camera dei Deputati, da sostituire al Senato (Camera Nazionale del Lavoro dove si attuerebbe una rappresentanza di classe). [3] Come si vede alcune soluzioni investono la stessa struttura istituzionale dello Stato, la stessa costituzione fondamentale dell'ordinamento giuridico statale, ricollegandosi a quella corrente di idee che reclama una abolizione od una trasformazione più o meno profonda del Senato.

È tutto un movimento formidabile che incalza, sostenuto nel campo scientifico e nelle tendenze politiche, diretto a sostituire al suffragio atomistico, « mucchio di sabbia », un conscio suffragio organico a base di classi. E così mentre in sede giuridica vari costituzionalisti temperati a partir dal Mohl, affermano che « solo con una composizione organica dei gruppi elettorali si può compensare e correggere il difetto (proveniente dal suffragio universale), permettendo a ciascuno di usare il proprio diritto non secondo il capriccio o secondo gli interessi meramente egoistici, ma per il conseguimento dei fini per i quali venne accordato »; [4] mentre la teoria sociologica organicistica, raffigurando lo Stato come un grande organismo, si dimostra nettamente favorevole alla rappresentanza di classe, contemporaneamente le tendenze politiche e sociali più autorevoli reclamano l'attuazione d'una vasta riforma. Il Partito Popolare invoca un ordinamento che dia riconoscimento giuridico alle classi e su di esse edifichi gli organismi rappresentativi: il socialismo, quando non si lasci trascinare pas-

[1] Opinione della Confederazione Generale dell' Industria e della Confederazione Italiana dei Lavoratori. Cfr. RUINI, pagg. 46-47.

[2] Risposta dell' Unione Italiana del Lavoro. Cfr. RUINI, *idem*.

[3] Parere della Confederazione Generale del Lavoro. Cfr. RUINI, pagg. 48-56.

[4] MICELI, *Op. cit.*, pag. 637.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sivamente dall' idea di una universale socialista che ha come effetto l'abolizione dello Stato e del Parlamento (« proletari di tutto il mondo unitevi! ») si basa non di rado sulla rappresentanza degli interessi. La stessa tendenza liberale – almeno per bocca dei suoi più temperati fautori – è costretta a riconoscere l' irresistibile progresso delle forze sociali dirette alla attuazione di una rappresentanza organica: essa riafferma il principio fondamentale che la potestà legislativa non può attribuirsi che al Parlamento politico con assoluta esclusione dei delegati del Consiglio sindacale e di ogni altro elemento estraneo, ma concede insieme al Parlamento sindacale la facoltà di preparare tutti i disegni di legge relativi ai problemi del lavoro; questi non possono essere convertiti in legge senza il concorso del Parlamento politico, ma si deve obbligare la Camera a prenderli in ogni caso in esame.

5. – Nessuno però di tali progetti e tentativi potè essere attuato in Italia. All'estero invece vari Stati applicarono un sistema eclettico o misto di rappresentanza. L'esempio più notevole è quello offerto dal nuovo Reich repubblicano tedesco nella costituzione dell' 11 agosto 1919. [1] In Germania, subito dopo la guerra mondiale, dilagò una vasta corrente rivoluzionaria sul modello russo, diretta a sostituire alla comune rappresentanza politica una rappresentanza esclusivamente professionale concretata in numerosi Consigli di operai e di soldati. Ma la Assemblea Nazionale germanica, sopraffatto tale movimento, respinse nella Costituzione dell' 11 agosto il sistema della dittatura del proletariato e fondò in nome della democrazia un sistema rappresentativo di carattere rigidamente politico negando applicazione, nel campo politico stesso, al concetto di rappresentanza di classe. Però tale sistema fu temperato con l' introduzione di parecchi elementi nel campo economico sociale e specialmente con la creazione del Consiglio Economico del Reich, che conferisce alla rappresentanza tedesca un carattere misto. L'art. 165 della nuova costituzione fissa al capoverso le funzioni del Consiglio: « I progetti di legge politico-

[1] Vedi PERGOLESI, *Op. cit.*, pagg. 105-107, 138-140; PURPURA, *Op. cit.*, pagg. 47-55; RUINI, *Op. cit.*, pagg. 28-31; AMBROSINI, *Sindacati, Consigli Tecnici e Parlamenti politici*, Roma, A. R. E., 1925, pagg. 88-106.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

sociali e politico-economici di importanza fondamentale devono, prima della loro presentazione, essere sottoposti dal Governo al parere del Consiglio Economico del Reich. Il Consiglio Economico del Reich ha il diritto di prendere anche la iniziativa dei progetti di legge della stessa natura. Se il governo del Reich non l'approva, deve tuttavia presentare al Reichstag le proposte esprimendo il proprio punto di vista. Il Consiglio Economico del Reich può far sostenere il progetto davanti al Reichstag da uno dei suoi membri ».

Con un procedimento completamente opposto a quello verificatosi in Germania, la Russia volle attuare integralmente la rappresentanza degli interessi organizzati in classi. [1] Ivi i gruppi professionali, i Soviet, avuta ragione dell'Assemblea costituente, assorbirono tutto il potere centrale e locale, e proclamarono la « Repubblica dei Soviet dei delegati operai, soldati e contadini » (art. 1, Costit. 10 luglio 1918). L'autorità suprema della Repubblica federativa è il Congresso Panrusso dei Soviet, composto dei rappresentanti dei Soviet urbani in ragione di un deputato ogni 25.000 elettori e dei rappresentanti dei Soviet di provincia in ragione di un deputato ogni 125.000. La rappresentanza individuale politica è scomparsa: non v'è che una rappresentanza organico-professionale, ma anch'essa ristretta ad alcune determinate classi sociali.

Un semplice tentativo di attuazione della rappresentanza organica è rappresentato dalla costituzione che Gabriele d'Annunzio ha promulgato per la Città di Fiume sotto la denominazione di Carta di libertà del Carnaro; [2] la sua importanza consiste nel fatto che essa vuol togliere quel carattere di esclusività e di unilateralità che si nota nella costituzione russa e vuol essere completa e comprensiva nel suo vasto disegno.

6. – Ma tutti questi sforzi, questi progetti, queste attuazioni non possono risolvere la crisi dello Stato moderno. Questo, sorto dalla rivoluzione francese dopo aver spazzato dal campo del diritto e della organizzazione giuridica le associazioni che vincola-

[1] Vedi RUINI, *Op. cit.*, pagg. 31-39; PURPURA, *Op. cit.*, pagg. 71-78 e *Bibl.* ivi cit.; CICCOTTI, *Come è governata la Russia*, Bologna, 1921; AMBROSINI, *Op. cit.*, pagg. 27-85; A. BAVAI, *Il principio rappresentativo nello Stato sovietico*, Roma, A. R. E., 193a.

[2] Vedi *Giornale d'Italia*, 1° settembre 1920; PERGOLESI, *Op. cit.*, pagg. 112 e segg.; AMBROSINI, *Op. cit.*, pagg. 109-130.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

vano e limitavano l' individuo; dopo aver proclamato ciascuno arbitro della propria vita e della propria azione, è costretto, volente o nolente, a prendere atto del complesso movimento sindacale che incalza. Ma ne prende atto non immedesimando la propria autorità con l'organizzazione sociale, ma organizzando dall'esterno i gruppi professionali. Esso si pone come soggetto di fronte e di sopra ad altri soggetti, aumenta la propria potenza per impedire che i gruppi si esauriscano nella lotta reciproca; lo Stato liberale democratico si trasforma in Stato burocratico paternalistico; lo Stato di garanzia in Stato amministratore: il liberalismo cede il campo di fronte al socialismo ma la crisi dello Stato non può essere risolta.

Il Sovietsstaat, l'ordinamento statale russo attua la rappresentanza professionale in modo unilaterale e limitato, non come fine per un'organizzazione unitaria della nazione ma come mezzo per spazzare via le classi borghesi e per istaurare la dittatura del proletariato; il Volksstaat, lo Stato popolare tedesco circoscrive alla sfera economica i poteri dell'organo professionale, che non assume la dignità e le funzioni del legislatore; la Carta di libertà del Carnaro attribuisce vasti poteri legislativi alle corporazioni (art.li 20 e segg.) ma concepisce lo Stato giurisdizionalisticamente, cioè come un ente sovraordinato ed esterno alla società, che si limita ad intervenire nei rapporti professionali solo in caso di conflitti fra enti (art. 25); i progetti che abbiamo esaminati si esauriscono nella concezione individualistica dei gruppi, e dànno buon giuoco alle affermazioni avversarie, che anche la rappresentanza organica, in fondo, non può riuscire che ad una rappresentanza degli interessi dei gruppi più potenti e più risoluti.

Ben altro occorreva per salvare lo Stato moderno dalla crisi in cui s'abbatteva: il riconoscimento giuridico delle associazioni, la sostituzione al vecchio concetto di rappresentanza politica del nuovo sistema di rappresentanza professionale, [1] e soprattutto il nuovo atteggiamento dello Stato nei confronti dei gruppi, resi elementi costitutivi ed essenziali alla sua struttura e alla sua vita.

[1] Vedi i profetici scritti di ROMANO, *Lo Stato moderno nella sua crisi* in « Rivista di Diritto Pubblico », 1910; PANUNZIO, *La Lega delle Nazioni*, 1918; A. ROCCO, *Crisi dello Stato e Sindacato* in « Politica », dicembre 1920.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

PARTE SECONDA.

IL PROBLEMA DELLA RAPPRESENTANZA NELLO STATO CORPORATIVO.

CAPITOLO I. – *Realizzazioni.*

1. – Sorto il Fascismo come partito politico di fronte agli altri partiti, fu attuato per forza di cose il sistema della rappresentanza proporzionale. Ogni gruppo eleggeva i suoi rappresentanti alla Camera per rispecchiarvi la propria forza ed i propri interessi. Ma consolidatosi in breve volger di tempo e dimostratosi l'elemento più vivo e vitale della società, il Fascismo prima ancora di debellare definitivamente gli altri partiti politici volle intraprendere lo studio di ampie riforme costituzionali dirette a por fine ad uno stato di cose che dissolveva il complesso organismo dello stato italiano. Ivi il Regime parlamentare, sorto quasi contemporaneamente allo Statuto, per quanto nello Statuto non trovasse alcun fondamento diretto,[1] aveva portato ad un continuo, progressivo aumento del potere parlamentare rispetto al governo; ed aveva concentrato la quasi totalità del potere parlamentare, negando con ciò stesso l'essenza bicamerale del Parlamento, nella Camera elettiva dei Deputati. Questa era diventata l'arbitro ed il giudice della vita e della costituzione dei Gabinetti; imponeva varie limitazioni allo stesso potere della Corona, consacrato nell'art. 65 dello Statuto, di nominare e revocare i Ministri, in quanto tale potere sebbene discrezionale, doveva essere esercitato in modo da non contraddire al principio che i Ministri debbono ottenere la fiducia delle Camere parlamentari e debbono stare in armonia col Parlamento; partecipava non raramente anche allo stesso esercizio del potere esecutivo, specialmente in argomenti di delicata importanza, quale la politica estera, che i principi stabiliti nello Statuto riserbavano gelosamente al potere del governo, solo responsabile del-

[1] Il primo Gabinetto fu costituito il 16 marzo ed il 3 luglio fu rovesciato dalla Camera: nel 1848 tre Ministeri diversi si costituirono al potere.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

l'andamento della politica internazionale; rendeva eccezionale il potere del Sovrano di provocare egli una crisi e sconveniente, o, almeno, non prudente per la Corona stessa, prescindere, nella risoluzione della crisi, dai sentimenti della Camera dei Deputati. In una parola il sistema di governo parlamentare era degenerato nel cosiddetto parlamentarismo che « dando luogo a esorbitanti inframmettenze delle Camere causava la instabilità del Gabinetto e l'impotenza così di esso come degli organi che ne dipendono ».[1]

2. – Il Fascismo volle por fine a questa dissoluzione dello stato italiano, affidando a varie Commissioni lo studio di complesse riforme costituzionali. Datano del settembre del 1924 e del gennaio 1925 l'istituzione della Commissione dei Quindici e della Commissione dei Diciotto, con l'incarico di studiare i problemi presenti alla coscienza nazionale ed attinenti ai rapporti fondamentali fra lo Stato e tutte le forze che esso deve contenere e garantire.

Specialmente la Commissione dei Diciotto mirò nei suoi lavori[2] all'organizzazione di uno Stato ordinato, e potentemente ordinato, sia nel suo elemento personale, sia nella sua organizzazione di governo; potente, cioè unitario e totalitario.

Di particolare interesse sono le relazioni ed i relativi progetti della Commissione dei Diciotto « sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo » e « sul problema sindacale e sull'ordinamento corporativo ».[3] Ivi sono i primi tentativi delle grandi riforme costituzionali che troveranno la loro espressione giuridica nella legge 24 dicembre 1925, n.° 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato (integrata poi dalla legge 31 gennaio 1926, n.° 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche), nella legge 3 aprile 1926, n.° 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro, nella Carta del Lavoro, documento fondamentale della Rivolu-

[1] ROMANO, *Corso cit.*, pag. 210.

[2] GENTILE, *Lettera a S. E. l'On. B. Mussolini*, Presidente del Consiglio dei Ministri, *sui lavori compiuti dalla Commissione dei XVIII*, 5 luglio 1925. Il Gentile era presidente della Commissione stessa.

[3] Vedi *Documenti per la Storia del Fascismo*, I. *Relazioni e proposte della Commissione per lo studio delle riforme costituzionali*, Firenze, Le Monnier, 1932-XI.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zione Fascista e nell'ultima legge elettorale politica testo unico 2 settembre 1928, n.° 1993. Le leggi relative al Capo del Governo ed alla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche mirano ad attuare un regime di equilibrio nei rapporti fra gli organi costituzionali dello Stato e a « dare allo Stato corporativo totalitario un perno centrale su cui assidersi e muoversi con sicurezza »; [1] le leggi sul lavoro coordinano le forze opposte dei lavoratori e dei datori di lavoro in vista dell' interesse superiore della nazione; la legge elettorale politica transvaluta i vecchi sistemi di rappresentanza per introdurre, attraverso l'organizzazione della società per classi, un nuovo sistema c. d. di rappresentanza corporativa.

3. – Nella relazione sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo la Commissione si preoccupa di limitare l'eccessiva autorità della Camera dei Deputati e di rafforzare il potere centrale dello Stato: « il Parlamentarismo, ivi si dichiara, [2] è la più grave e pericolosa degenerazione del costume politico. Esso costituisce una complessa deviazione ed usurpazione del potere. Non è in armonia con le origini e con le ragioni storiche dei Parlamenti. È in evidente contrasto con le esigenze logiche del sistema del regime costituzionale e rappresentativo. E, quel che più conta, è di ostacolo all'adempimento dei fini superiori dello Stato.... Il Parlamentarismo va condannato, perchè impedisce che il potere esecutivo svolga in maniera duratura, sollecita e coerente, la sua azione, in vista dei fini di ordine superiore che gli sono propri. Se lo Stato vuol con fiducia battere la sua strada nel mondo deve lasciarsi guidare da un governo saldo e gagliardo che non tragga la sua ragion d'essere dalla vicenda del prevalere di questo o di quel partito ».

Le riforme proposte dalla Commissione dei Diciotto si riferiscono a ciascuno dei supremi organi costituzionali dello Stato: Corona, Gabinetto, Camera dei Deputati, Senato. [3] Il criterio di-

[1] B. DONATI, *Trilogia ed unità del Corporativismo* in *Corso di cultura Corporativa*, Modena, Bassi e Nipoti, 1933-XI.

[2] *Op. cit.*, pagg. 23-25.

[3] *Op. cit.*, pagg. 27-81.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rettivo delle conclusioni proposte è la preminenza dell'esecutivo fra i tre poteri dello Stato: il potere legislativo, che traccia i confini entro i quali l'azione dello Stato e dei singoli può svolgersi ed il potere giudiziario che veglia all'osservanza di tali confini, integrano ed in certo senso rafforzano il potere esecutivo; ma è in questo che tutta la vita dello Stato, per logica esigenza di cose, si riassume. Perciò il potere esecutivo, sintetizzando la personalità dello Stato, spetta a chi è superiore agli interessi contingenti dei singoli ed ha una visione integrale delle finalità supreme dello Stato: in una parola al Re, alla Corona. Le assemblee periodiche non possono nè debbono partecipare in alcun modo all'esercizio del potere esecutivo, la cui responsabilità grava interamente sul Governo. Il Gabinetto, per conseguenza, è dipendente dalla Corona ma indipendente dalle Camere: i voti di fiducia o di sfiducia devono servire ad illuminare l'azione del Sovrano e possono costituirne una guida, ma non determinano un rapporto di dipendenza del Governo rispetto alla Camera. Il Ministero è organo del potere della Corona, non del Parlamento il quale non può avere nessuna diretta ingerenza in ordine all'esercizio delle facoltà rientranti nell'orbita del potere esecutivo ed alla costituzione del Gabinetto stesso.

Ma il rafforzamento del potere esecutivo si assicura non solo riconsacrando e consolidando il potere della Corona cui fa capo, limitando nei suoi confronti le attribuzioni delle due Camere, rendendo dalle medesime per quanto è possibile indipendente il Governo sottoposto ad un Capo che eserciti un vero potere di supremazia, di alta direzione, di vigilanza e di coordinamento; ma anche, indirettamente, assicurando in diritto ed in fatto pari autorità ai rami del Parlamento. Perciò secondo l'art. 1 del progetto diretto a regolare alcuni rapporti fra il Governo e le Camere, le proposte di legge, qualunque ne sia l'oggetto e comprese quelle di cui all'art. 10 dello Statuto (proposte di natura finanziaria) possono essere presentate prima a quella delle due Camere che a quel fine il Governo creda di prescegliere.

Circa la composizione delle due Camere la relazione di maggioranza si ispirò al criterio di mantenere il Senato con i caratteri

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

della nomina regia, del numero illimitato e dell'ufficio vitalizio, salvo una modificazione dell'art. 33 dello Statuto, per integrare l'elenco delle categorie di persone fra cui possono essere scelti i Senatori. Per la Camera elettiva invece la maggioranza della Commissione propose di modificare il vigente sistema elettorale in relazione all'attuazione dell'ordinamento corporativo. Dispone l'art. 32 del progetto di legge sull'ordinamento corporativo dello Stato: « quando l'ordinamento corporativo sarà stato attuato, si farà luogo alla rappresentanza politica sulla base di esso, assegnando metà del numero dei Deputati ai collegi istituzionali che si verranno a costituire ». L'altra metà sarebbe eletta ancora dai Collegi territoriali in base al suffragio universale.

Ma in seno alla stessa Commissione, la minoranza presentò un'altra relazione ispirata a diversi criteri: [1] per essa la Camera dei Deputati rimarrebbe sostanzialmente immutata, [2] mentre il Senato dovrebbe accogliere, sia pure gradualmente, i rappresentanti delle categorie professionali; alcuni suoi membri sarebbero vitalizi e di nomina regia (i rappresentanti degli interessi stabili dello Stato: della Giustizia, dell' Istruzione, della Difesa Nazionale, della Amministrazione, ecc.), altri invece sarebbero eletti temporaneamente dalle classi interessate (i rappresentanti degli interessi estremamente variabili dello Stato, cui provvede la politica economica).

Il Gran Consiglio del Fascismo – non ancora elevato ad organo costituzionale dello Stato – cui furono sottoposte le relazioni e le proposte della Commissione, non approvò, relativamente all'introduzione del principio della rappresentanza organica, le conclusioni della relazione di maggioranza di concedere metà dei seggi della Camera ai Deputati professionali e metà ai Deputati politici, perchè questa soluzione fu reputata « di natura etero-

[1] *Relazione Gini* sulle riforme legislative proposte dalla Commissione dei XVIII. *Op. cit.*, pagg. 219 e segg.

[2] È prevista però dal Gini la possibilità che l'Assemblea dei rappresentanti del popolo, cui spetta il cómpito di approvare i Bilanci e di accordare con ciò la fiducia o meno al Gabinetto, nomini nel suo seno, con sistema proporzionale rispetto ai vari partiti in essa rappresentati, una Commissione ristretta di persone cui affidare, durante l'anno, le altre funzioni prima esercitate dalla Camera.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

genea ». Ed in effetti essa non superava le conclusioni di alcuni progetti di legge presentati nell'immediato dopoguerra e che abbiamo già esaminato in precedenza.

Il Gran Consiglio si orientò piuttosto verso le soluzioni della relazione Gini di minoranza di introdurre nel Senato le rappresentanze professionali e nella sessione dell'ottobre del '25 accolse tale proposta anche « in senso più estensivo di quanto lo stesso Gini proponesse e di quanto fosse prospettato in altri tempi ». Non mancarono aspre critiche a questo orientamento che trasformava il problema della rappresentanza organica nel problema, sia pure importante, ma comunque distinto, della restaurazione dell'autorità del Senato; [1] nè tale direttiva si tradusse legislativamente: anzi nella sessione del novembre del '27 il Gran Consiglio del Fascismo avviò per altra via la soluzione del problema istituendo un sistema provvisorio per agevolare l'attuazione nella Camera della rappresentanza professionale o degl' interessi.

4. – Siamo così alle soglie della vigente legge « sulla riforma della rappresentanza politica » del 17 maggio 1928, n.° 1019, rifusa nel nuovo Testo Unico 2 settembre 1928, n.° 1993.

Ma da quanto siamo venuti dicendo in questo capitolo, balza subito agli occhi la grande complessità della riforma della Camera elettiva: essa è strettamente collegata in tutti i suoi punti all' ingente movimento costituzionale dello Stato Fascista, nè può essere compresa, avulsa dal piano riformatore del corporativismo. Il problema della Camera dei Deputati non è che un aspetto del più vasto problema della trasformazione dello Stato. Il Fascismo è sorto col cómpito specifico di risolvere la crisi in cui si dibatteva l'ordinamento statale: ha creduto dapprima che la crisi fosse nel sistema e ne ha modificato profondamente gli elementi. Poi dopo maturo esame, è giunto a riconoscere una deformazione del sistema stesso ed ha visto chiara la necessità di creare un nuovo tipo di Stato: lo Stato corporativo. Questo non deve es-

[1] Vedi le infuocate parole del Lo Faro, *Op. cit.*, l. cit.: « Sarebbe imperdonabile, dopo aver fatto la rivoluzione contro il parlamentarismo, lasciare immutato l' istituto che porta il cancro nel sistema costituzionale e nella vita nazionale. La riforma costituzionale si ridurrebbe ad una democratica riforma del Senato ».

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sere l'astratta negazione dello Stato liberale e dello Stato socialista, ma deve costituirne il cosciente superamento, la sintesi voluta delle esigenze poste e non soddisfatte da entrambi. Il Corporativismo è principio di unità: lo Stato corporativo è Stato unitario: ma dire Stato unitario significa dire unità nel Potere di Governo.

Perciò la riforma costituzionale fascista trova la sua concretizzazione fondamentale nella legge sul Primo Ministro, la quale, più che affermare l'indipendenza dell'esecutivo, restaura l'unità del Potere di Governo attribuendo al Governo la funzione direttiva della vita dello Stato.[1] Anzitutto non v' ha più luogo ad una responsabilità del Governo di fronte al Parlamento (art. 2 della legge) come fin dall'emanazione dello Statuto si era avuto in Italia: il Governo è reso indipendente dalle manifestazioni delle Camere.

Ma la portata più rivoluzionaria della legge si concreta nell'abolizione di un Presidente del Consiglio, Capo del Governo di Gabinetto «primus inter pares», e nell' istituzione di un vero Capo gerarchico che è solo responsabile verso il Re dell' indirizzo generale politico del Governo (art.li 1 e 2 della legge). Egli ha funzione unitaria e direttiva perchè «dirige e coordina l'opera dei Ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere fra essi, convoca il Consiglio dei Ministri e lo presiede» (art. 3) e soprattutto perchè – ai sensi dell'art. 6 – è il Capo del Governo che deve approvare l'ordine del giorno delle Camere.

In tal modo – per concludere col Donati – il Governo prende senz'altro posizione centrale nella stessa attività formativa della volontà dello Stato. Su questa rettifica istituzionale del Potere di Governo, lo Stato corporativo ha trovato il suo pilastro centrale, e la prima, più coerente ed adeguata, attuazione del principio di unità.

5. – Ma questo stesso principio di unità reca come conseguenza logica imprescindibile una concezione del sindacalismo radicalmente diversa da quella dello Stato liberale e socialista. Il primo

[1] Vedi in questo senso l'acuto commento alla legge in questione di B. DONATI, *Op. cit.*, pagg. 39-44, di cui accogliamo sostanzialmente il concetto.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

aveva assunto un atteggiamento puramente passivo, di spettatore, di fronte al fenomeno ingente offerto dalle classi sociali; il secondo aveva cercato di dominare dall'alto le associazioni, imponendo loro programmi e norme di vita, impotente ad accoglierle in sè ed a vietare i mezzi estremi dell'autodifesa di classe. Soltanto qualche voce autorevole, facente capo al movimento cattolico determinato dalla famosa enciclica di Papa Leone XIII, invocava il principio cristiano della collaborazione delle classi. Ma le masse, imbevute della dottrina, brutale nella sua logica, di Marx, affidavano alla lotta di classe il raggiungimento violento delle proprie ideologie.

Opposta la soluzione fascista della questione sociale il sindacalismo fascista, il cui principio informatore consiste nella collaborazione dei gruppi in vista dell' interesse superiore della nazione, [1] è la negazione a priori dell'atomismo classista e dell'assenteismo statale. La legge 3 aprile 1926, n.° 563 (con relativo regolamento 1° luglio dello stesso anno), che dà consacrazione giuridica all'organizzazione sindacale, riconduce nella sfera del diritto e nell'ordinamento statale le associazioni opposte dei lavoratori e dei datori di lavoro. Il riconoscimento giuridico conferito ai sensi dell'art. 1, concede alle associazioni il diritto di rappresentanza esclusiva di tutti i componenti della categoria professionale per cui sono costituite (art. 5) nonchè alcuni poteri normativi, tributari, politici. Dati i poteri e gli obbiettivi, i Sindacati riconosciuti acquistano la qualità di persone giuridiche di diritto pubblico, cioè di enti ausiliari dello Stato, diretti a svolgere funzioni che, oltre che proprie, corrispondono ad un interesse di quest'ultimo. In conseguenza sono vietati come reati (art.li 18-22, Legge del 1926; 95-97, R. Decreto 1° luglio 1926; art.li 502-506 e 510-512, Codice Penale) i mezzi estremi dell'autodifesa di classe, creandosi un apposito organo giurisdizionale (la Magistratura del Lavoro: art.li 13-17, Legge 3 aprile) per decidere tutte le controversie relative alla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro.

[1] Le linee fondamentali del movimento sindacale fascista sono indicate nello storico articolo del Duce, *Fascismo e Sindacalismo* in « Gerarchia », maggio 1925.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Le associazioni professionali inoltre non rientrano nella organizzazione statale soltanto per la loro posizione di enti ausiliari dello Stato, ma anche per mezzo di appositi organi centrali di collegamento, previsti dall'art. 3 della Legge, e dichiarati dagli art.li 42 e 43 del Regolamento 1° luglio di carattere nazionale ed organi dell'amministrazione centrale dello Stato. Tali sono le corporazioni: « così l'ordinamento sindacale fa capo a quello corporativo, nel quale trova la sua integrazione, venendo in questa sua suprema organizzazione a fondersi ed a far parte integrante con lo stesso ordinamento statale ». [1] In conseguenza fu costituito con R. Decreto 2 luglio 1926, n.° 1131 (art. 2), un Ministero delle Corporazioni, con tutte le funzioni di organizzazione, di coordinazione, e di controllo delle categorie professionali in luogo delle non ancora costituite Corporazioni; e presso di questo avrebbe dovuto costituirsi un Consiglio Nazionale delle Corporazioni « chiamato a dar parere sulle questioni che interessino Corporazioni diverse od Associazioni appartenenti a diverse Corporazioni e su ogni altra questione che gli venga sottoposta dal Ministro per le Corporazioni » (art. 4 decr. cit.).

6. – La concezione unitaria dello Stato ed il conseguente accoglimento nel seno dell'ordinamento statale delle associazioni di lavoratori e di datori di lavoro, rese organi indiretti dell'organizzazione statale e collegate da organi diretti dell'amministrazione centrale, trasforma profondamente il concetto della rappresentanza. Se la Camera deve rappresentare la Nazione in generale, essa deve evidentemente tener conto della radicale trasformazione della società italiana organizzata nel nuovo sistema sindacale corporativo. « Ma – scrive con acute ed efficaci parole il Donati [2] – il sistema sindacale vive in unità corporativa: il Parlamento italiano non può essere sindacale ma deve essere corporativo. Come arrivare, dunque, alla formazione di un Parlamento rappresentativo dell'unità sindacale, ossia ad un Parlamento corporativo veramente e non ad un Parlamento esponente delle varie categorie professionali, cioè rappresentante del frazionamento

[1] ROMANO, *Corso cit.*, quarta edizione, pag. 133.
[2] B. DONATI, *Op. cit.*, pag. 44.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

degli interessi?... Questi interrogativi giustificano le successive vicende delle leggi elettorali politiche del Fascismo ».

Infatti il T. U. 13 dicembre 1923, n.° 2694, costituendo il Regno in unico Collegio Nazionale e concedendo al Partito che avesse ottenuto il maggior numero di suffragi per la propria lista i $^2/_3$ del numero dei Deputati e riservando agli altri Partiti il terzo rimanente secondo il principio della rappresentanza proporzionale, presupponeva l'esistenza di vari gruppi politici e non poteva adattarsi in alcun modo alla nuova età dominata da un solo unitario partito. Nè il successivo T. U. 17 gennaio 1926, n.° 118, restaurando la divisione del corpo elettorale in vari Collegi sulla base del suffragio universale poteva avere valore dopo che la legge 3 aprile 1926 sostituiva al cittadino isolato, il gruppo, il sindacato. Si ispirò a questo nuovo principio organizzativo la legge 17 maggio 1928, n.° 1119, sulla riforma della rappresentanza politica, integrata dal T. U. della legge elettorale politica 2 settembre 1928, n.° 1923, e modificata in seguito dal R. Decreto 30 settembre 1930 e D. L. 27 dicembre 1932, n.° 1717.

Per essa – come dice la relazione del Capo del Governo al disegno di legge – si è voluto che la Camera « assemblea composta di uomini, i quali per le loro origini ed il modo della loro designazione, sono al tempo stesso interpreti delle idee dominanti nei vari gruppi di cui si compone la società nazionale, ed organi consapevoli dei grandi interessi storici della Nazione » sia uno degli istituti per mezzo dei quali « il Governo si pone al contatto con le masse, prende conoscenza dei sentimenti che le agitano ed influisce sul loro spirito ». Perciò il sistema elettorale presupponendo il concorso delle forze organizzate del paese, deve « garantire che gli uomini scelti a formare la Camera abbiano piena coscienza degli interessi nazionali » deve rendere la Camera corporativa e non rappresentante delle singole professioni e delle singole classi. A tal fine le elezioni presuppongono l' intervento di tre organi: le Confederazioni nazionali dei Sindacati legalmente riconosciuti ed altre associazioni autorizzate (art.li 47 e 51), che hanno il potere di presentazione o di proposta (art. 46) dei candidati in numero di 1000 (800 le prime e 200 le seconde, cioè ri-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

spettivamente il doppio e la metà dei Deputati da eleggere); il Gran Consiglio del Fascismo, che, in conseguenza di tali proposte, compie la designazione dei Deputati in numero di 400 scegliendoli liberamente nell'elenco dei candidati ed anche fuori, quando ciò sia necessario per comprendere nella lista persone di chiara fama che siano rimaste escluse nell'elenco presentato (art. 52); ed infine il corpo elettorale, riunito in collegio unico nazionale (art. 44), che è chiamato a dar o meno la sua approvazione alla lista formata dalla designazione del Gran Consiglio (art. 53).

7. – Non v'ha dubbio che il sistema italiano istaura una nuova forma di rappresentanza (c. d. rappresentanza corporativa). Essa ha per logico presupposto l'organizzazione della società per classi, ma non si concreta in un sistema di rappresentanza professionale.

L'intervento nelle elezioni di un organo costituzionale dello Stato, il Gran Consiglio del Fascismo, coordinatore ed integratore di tutte le attività statali (art. 1, Legge 9 dicembre 1928, n.° 2693) toglie agli eletti dalle associazioni autorizzate la qualità di rappresentanti degli enti che li hanno proposti e conferisce loro un carattere essenzialmente nazionale, corporativo. Tanto più che il Gran Consiglio può designare a membri della Camera anche persone che non sono state proposte dai gruppi e che quindi non risentono in alcun modo l'influenza degli elettori. Il diritto italiano supera quindi la principale difficoltà che si moveva alla rappresentanza organica, di organizzare fatalmente gli egoismi nello Stato, così come priva di significato la critica che un Parlamento costituito dai rappresentanti diretti dei gruppi professionali e dei sindacati intacchi la concezione unitaria della sovranità e sminuisca il potere centrale dello Stato, assegnando ai sindacati una somma più o meno rilevante di funzione: la posizione dei sindacati come enti ausiliari dello Stato od organi indiretti della sua amministrazione e la designazione dei membri della Camera da parte di un organo costituzionale, trasvaluta tutti i sistemi studiati e costituisce un avviamento notevole verso un nuovo organismo, non più rappresentativo, ma partecipe del carattere gerarchico, organico dell'ordinamento statale. Quali ne

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

siano – secondo noi – i caratteri specifici ci riserviamo di vedere nel prossimo capitolo: qui dobbiamo esaminare ancora il rapporto fra la rappresentanza istituita dalla nuova legge elettorale politica e la c. d. rappresentanza professionale che si concreta nell' istituzione del Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

8. – Abbiamo ricordato che con la prima fondazione dell'ordinamento sindacale corporativo (Legge 3 aprile e Regolam. 1° luglio 1926) avrebbe dovuto costituirsi presso il Ministero delle Corporazioni il Consiglio Nazionale delle Corporazioni come suo organo consultivo; in realtà però perchè potessero sorgere le Corporazioni e, con esse, il Consiglio, era necessario che si trapiantasse solidamente nella società l'ordinamento sindacale. Perciò è stato solo con Legge 20 marzo 1930, n.° 206, che il Consiglio Nazionale delle Corporazioni si tradusse in realtà istituzionale e non più soltanto come organo consultivo del Ministero, ma con attribuzioni normativo-regolamentari. Esso presiede per così dire, a tutto l'ordinamento, a tutta la vita sindacale corporativa, è, secondo la frase del Duce « nell'economia italiana quello che lo Stato Maggiore è negli eserciti: il cervello pensante che prepara e coordina ». [1] Come il Gran Consiglio del Fascismo collega il Governo e gli organi costituzionali dello Stato con tutte le forze politiche della Nazione, così il Consiglio Nazionale delle Corporazioni attua il collegamento fra lo Stato e le forze economiche sociali. Ma per il principio dell'unità dell'ordinamento statale, l'uno e l'altro sono presieduti dal Capo del Governo (art. 2, Legge 9 dicembre 1928; art. 3, Legge 20 marzo 1930), « disciplinatore di tutte le attività dello Stato, centro di iniziativa e di controllo discrezionale ». [2]

Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni è quindi organo statale, centrale, costituzionale, [3] rappresentativo. Esaminiamo il ca-

[1] Discorso del 21 aprile 1930-VIII al Campidoglio in occasione dell' insediamento del Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

[2] Bottai, *Relazione alla Camera*.

[3] La costituzionalità del Consiglio nella dottrina è quanto mai controversa: è negata dal Ranelletti, dallo Zanobini, dal Longhi, dal Ranelletti E.: è sostenuta dall'Asquini, dall'Ambrosini, dal Palopoli, dal Mortati, dallo Schanzer, e da ultimo dal Purpura, non-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

rattere di tale rappresentanza. È generalmente affermato che il Consiglio Nazionale risolve in modo organico il problema delle rappresentanze professionali:[1] come nella Camera dei Deputati trova la sua concretizzazione la rappresentanza politica, così nel Consiglio si attua il principio della rappresentanza professionale o degli interessi. Questa diversità spiega i differenti caratteri dei due organi: la Camera è organo essenzialmente legislativo, il Consiglio è organo consultivo ed ha soltanto limitate attribuzioni di carattere normativo. Vero è che per essere designato membro del Consiglio, occorrono tutti i requisiti richiesti dalla legge elettorale politica per la eleggibilità a deputato (art. 9 della Legge): ma ciò nulla toglie al fatto che il Consiglio sia organo semplicemente esecutivo. Esso è chiamato a dar parere sulle materie stabilite dall'art. 10 della Legge, ha i poteri normativi indiretti indicati nell'art. 11 e soprattutto le funzioni regolamentari contemplate dall'art. 12: il Consiglio ha cioè poteri normativi, conferiti dal Capo del Governo su proposta del Ministro per le Corporazioni, relativamente al coordinamento: *a*) dell'attività assistenziale esercitata dagli enti previsti dalla Legge, *b*) delle varie discipline dei rapporti di lavoro stabilite con contratti collettivi o negli altri modi indicati, *c*) di ogni altra attività normativa delle corporazioni (art. 12, n.ⁱ 1 e 2); e ha poteri normativi, conferiti dalle associazioni interessate, circa il regolamento dei rapporti economici collettivi fra le varie categorie della produzione rappresentate da associazioni sindacali legalmente riconosciute (art. 12, n.º 3).[2]

Ma il Consiglio Nazionale delle Corporazioni forma norme solo su materie che non siano già disciplinate da leggi o da regolamenti

chè nelle relazioni Ministeriali. Vedi sul Consiglio Nazionale delle Corporazioni l'ampio volume del PURPURA, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, Bologna, Cappelli, 1932. Vedi pure AMBROSINI, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, Roma, Libreria del Littorio, 1930; BOTTAI, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, Milano, Mondadori, 1932-XI. Comunque è facile prevedere la sua prossima costituzionalità.

[1] Vedi i lavori parlamentari e la quasi totalità della dottrina. Cfr. BOTTAI, *Op. cit.*, pag. 37; RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, seconda edizione, Padova, C.E.D.A.M., 1931, pag. 591; PURPURA, *Op. cit.*, pagg. 550-585.

[2] « I primi due paragrafi dell'art. 12 – ha dichiarato il Capo del Governo nel discorso citato – sono importanti ma non eccezionalmente; il paragrafo 3 invece, è la chiave di volta di tutta la legge: che solo per quelle tre righe merita l'appello di rivoluzionaria.... Nell'art. 12 vi è tutta la Corporazione così come la intende e la vuole lo Stato Fascista ».

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

(art. 32, Decreto d'attuazione). È dunque assurdo allo stato attuale della legislazione, confrontare la Camera dei Deputati al Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Questo « non ha in nessun modo ristretta la competenza degli organi legislativi nella stessa materia dei rapporti economici e dell'ordinamento sindacale e corporativo. Il Consiglio delle Corporazioni non è un Parlamento economico ed è pienamente soggetto alle leggi che dagli organi legislativi possono essere formate ». [1] Vero è che un movimento notevole vuol dare al Consiglio dei poteri legislativi: ma finchè questo orientamento non si sarà tradotto in disposizioni normative, dal punto di vista giuridico non ha alcuna rilevanza: nè può trarsi alcuna conclusione dal dispositivo dell'art. 15 della nuova legge 15 febbraio 1934 n.° 163 sulla costituzione e funzioni delle corporazioni: « con Decreto Reale, su proposta del Capo del Governo e previa autorizzazione del Consiglio dei Ministri, sarà modificata la composizione degli organi del Consiglio Nazionale delle Corporazioni » esso prevede semplicemente la modificazione del Consiglio in relazione all'istituzione delle corporazioni perchè fra essi stretto ed intimo deve essere il nesso. Il che non impedisce, che, dal senso delle nuove leggi fasciste, si possa desumere qualche direttiva politica per il futuro ordinamento costituzionale dello Stato Fascista. È precisamente questo che cercheremo di fare, relativamente al nuovo concetto dell'organicità o gerarchia corporativa.

Capitolo II. – *Orientamenti*.

1. – Lo storico discorso del Capo del Governo al Consiglio Nazionale delle Corporazioni (14 novembre 1933), dice relativamente al nostro argomento: « .... Ma il punto che più ha appassionato questa assemblea è quello che intende dare al Consiglio Nazionale delle Corporazioni dei poteri legislativi. Taluno, precorrendo i tempi, ha già parlato della fine dell'attuale Camera dei Deputati. Spieghiamoci. La attuale Camera dei Deputati, essendo ormai terminata la legislatura, deve essere sciolta. Secondo, non essen-

[1] Ranelletti, *Istituzioni* cit., pag. 591.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

doci il tempo sufficiente in questi mesi per creare i nuovi istituti corporativi, la nuova Camera sarà scelta con lo stesso metodo del 1929. Ma la Camera ad un certo punto dovrà decidere il suo proprio destino.... È perfettamente concepibile che un Consiglio Nazionale delle Corporazioni sostituisca in toto l'attuale Camera dei Deputati: la Camera dei Deputati non mi è mai piaciuta. In fondo questa Camera dei Deputati è ormai anacronistica anche nel suo stesso titolo: è un istituto che noi abbiamo trovato e che è estraneo alla nostra mentalità, alla nostra passione di fascisti. La Camera presuppone un mondo che noi abbiamo demolito; presuppone pluralità dei partiti, e spesso e volentieri l'attacco alla diligenza. Dal giorno in cui noi abbiamo annullato questa pluralità, la Camera dei Deputati ha perduto il motivo essenziale per cui sorse.... Tutto ciò avverrà prossimamente perchè non abbiamo precipitazioni. Importante è di stabilire il principio, perchè dal principio si traggono le conseguenze fatali.... ».

E il principio è logicamente mirabile. L' istituto parlamentare sorse in conseguenza della lotta combattuta alla fine del sec. XVIII e al principio del XIX contro l'autocrazia, contro la dittatura del monarca assoluto, contro il privilegio di un ordinamento giuridico per caste. Esso presuppone un antagonismo tra l'autocrate ed i sudditi, fra i governanti ed i governati, e cerca, in nome del principio della libertà, dell'autodeterminazione, della democrazia, di limitare lo sconfinato arbitrio del monarca, introducendo fra gli organi creatori della volontà statale un organo collegiale eletto dal popolo; la c. d. rappresentanza politica, perciò, ha un significato e un valore in quanto realizza una partecipazione dei sudditi al processo di posizione delle norme giuridiche.

Ora è evidente che, se si può realizzare altrimenti tale esigenza fondamentale della democrazia, la Camera perde tutta la sua ragion d'essere. Questo è appunto il nucleo, l'essenza prima del corporativismo politico, che supera la chiusa antitesi dei due termini opposti: autocrazia e democrazia, ed opera la sintesi dell'una e dell'altra nel fecondo concetto di gerarchia. Infatti esso riconosce la necessità di fare intervenire il suddito all'esercizio della sovranità; ma, conformemente ai suoi capisaldi,

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

realizza con ben altro criterio e con ben altra intensità questa partecipazione. Infatti gli individui si raggruppano in sindacati resi organi indiretti dello Stato (persone giuridiche pubbliche) e collegati da organi diretti dell'Amministrazione centrale (corporazioni): le corporazioni poi, sboccando armonicamente nel Consiglio Nazionale delle Corporazioni, dànno vita a un organo legislativo supremo dotato della competenza di emanare norme generali ed astratte, entro la cui sfera spetta alla singola corporazione un potere esecutivo regolamentare (principio dell'autogoverno).

Da questa semplice impostazione del problema deriva logicamente la negazione della rappresentanza e dell'organo in cui si concreta tipicamente la c. d. rappresentanza politica: posto che la partecipazione dei sudditi al processo di produzione delle leggi si attua non immettendo la società (per mezzo dei suoi rappresentanti) nello Stato, ma identificando la società e lo Stato, è perfettamente inutile continuare a parlare ancora di una « rappresentanza » e di una « Camera dei Deputati ». La rappresentanza è trasvalutata, elevata ad un grado superiore: essa è negata se si concepisce come un rapporto che corre fra due termini estranei, è affermata se si esaurisce nel più evoluto concetto di organicità. Dunque non più potremo parlare di uno Stato rappresentativo nel vecchio senso ma, più esattamente, di uno Stato gerarchico od organico: questo è quello che noi chiamiamo Stato corporativo.

2. – I vari sistemi di rappresentanza che abbiamo esaminato trovano la loro logica ragion d'essere nel conflitto fra la società e lo Stato, struttura ad essa sopraelevata, agnostico nei riguardi del fatto sociale o dettante dall'alto condizioni e norme di vita. Perciò la società sente il bisogno di partecipare, sia pure indirettamente, alla volontà e alla azione dello Stato, affinchè questo non detti leggi contrarie all' interesse della collettività.

Il sistema che si impernia sul principio maggioritario – abbiamo visto – nega l'essenza stessa della democrazia, in quanto riesce brutalmente a rappresentare soltanto la maggioranza, i $^{51}/_{100}$ (al limite). Il sistema della rappresentanza proporzionale e

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

quello della rappresentanza professionale – almeno nelle loro migliori formulazioni – considerano il cittadino sotto una luce più degna, in quanto ha una fede politica o in quanto è produttore. Il cittadino isolato non esiste: il cittadino esiste con le proprie convinzioni politiche e con la propria attività produttrice. La rappresentanza proporzionale eleva i partiti politici a fondamento del sistema, concedendo loro i seggi della Camera proporzionalmente alla forza numerica di ciascuno. Ma è evidente allora che tale sistema non può più reggere in alcun modo allorchè la pluralità dei partiti vien meno e tutta la società nutre le medesime convinzioni. Resta il sistema della rappresentanza professionale: esso – abbiamo visto – si può concretare nella riforma della Camera o nell' istituzione di speciali consigli dotati di poteri consultivi ed anche deliberativi in materia del lavoro. Ma è evidente che l'uno e l'altro modo di risoluzione vengono superati inserendo i gruppi nello Stato, rendendoli organi costitutivi dell'ordinamento giuridico statale, cioè identificando la società con lo Stato.

È inutile allora concretare la rappresentanza in istituti così detti appunto rappresentativi. Lo Stato corporativo è rappresentativo solo nel senso che è organico, che è gerarchico. In questo organismo gerarchico ogni grado rappresenta tutti i gradi inferiori ed è rappresentato dai superiori. Il vertice sintetizza in sè tutta la vita dello Stato, rappresenta tutta la collettività organizzata.

È evidente allora che la voce rappresentanza non ha più il vecchio senso e che il meccanismo elettorale non ha più ragion d'essere. Il Corporativismo quindi supera anche l' inconveniente pratico insito nelle elezioni che la categoria infima della società si lasci trascinare (quando non si lasci corrompere) dall' influenza di alcuni politicanti: lo supera facendo partecipare anche i più umili alla vita dello Stato, attraverso i gruppi, organi diretti o indiretti della organizzazione statale.

3. – Se esaminiamo alla luce di tali principi, il sistema istaurato dal regime fascista, dobbiamo convenire che non pochi passi sono stati in questo senso compiuti. Vediamo infatti la natura della c. d. rappresentanza politica che si concreta nella Camera elet-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tiva. Tale rappresentanza non può essere anzitutto in alcun modo rappresentanza di volontà. Riportiamo la perentoria dimostrazione del Romano: « La Camera non compie atti e manifesta una volontà che giuridicamente debbano considerarsi come atti e volontà del popolo: e ciò perchè essa, in quanto esplica questa funzione, appare organo dello Stato. Il popolo, tranne che per quanto riguarda la funzione elettorale, non è mai chiamato ad esprimere una sua volontà o a compiere suoi atti: ciò è cómpito riservato allo Stato. Errava quindi la teoria tradizionale quando affermava che il popolo avesse una propria volontà, espressione della sua sovranità, che i Deputati dovessero semplicemente eseguire. Ed errava pure la teoria moderna, che si era da taluno contrapposta alla prima, per cui il popolo non avrebbe una volontà precedente all'elezione e mediante questa trasmessa come in deposito alla Camera, ma sarebbe cómpito di quest'ultima costituire essa per prima una volontà, che poi dovrebbe considerarsi giuridicamente volontà popolare. In altri termini la Camera elettiva non è organo di volontà del popolo, nè per eseguirla, nè per costituirla ». [1]

Altra parte della dottrina (Ranelletti, Bosi) ha ritenuto che la rappresentanza della Camera sia rappresentanza di bisogni e di interessi collettivi del popolo: ma evidentemente tali bisogni ed interessi si identificano con quelli dello Stato stesso, ed un organo statale non può avere bisogni ed interessi distinti da quelli dello Stato.

Infine è propugnato dal Romano che si tratti di rappresentanza di tendenze e di indirizzi politici nel senso che la Camera, agendo e volendo come organo dello Stato, ha il cómpito di svolgere quell'indirizzo politico generale che ha trovato la sua espressione nella lista che il corpo elettorale ha approvato. Ma sembra – come è stato di recente osservato – che neppure questa opinione possa accettarsi perchè presuppone pluralità di tendenze e di indirizzi politici, laddove nell'ordinamento fascista la tendenza e l'indirizzo politico non può essere che unico. [2] Con-

[1] ROMANO, *Corso cit.*, quarta edizione, pagg. 212-213.

[2] Cfr. in questo senso le acute osservazioni di LIONELLO LEVI, *Il concetto di rappresentanza politica* in « Critica fascista », 1° novembre 1933.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

cludendo, il concetto stesso di rappresentanza è trasformato: la Camera dei Deputati è organo rappresentativo, nel senso che rappresenta lo Stato, che è lo Stato stesso nel suo aspetto generale politico: ma anche altri organi (Capo del Governo, Gran Consiglio del Fascismo) sono espressione dell'indirizzo politico della Nazione e pur tuttavia non sono designati come organi rappresentativi. Tutto lo Stato – non solo la Camera – rappresenta i bisogni e gli interessi del popolo, della società, in quanto lo Stato non è che la collettività organizzata, la società ordinata. Perciò il dispositivo dell'art. 41 dello Statuto: « i Deputati rappresentano la Nazione in generale » potrebbe aver valore solo in quanto si interpreta la voce nazione (o società) nel senso di Stato. Conscio dell'identità sostanziale di Stato e Nazione, il legislatore [1] italiano dispone nella dichiarazione I della Carta del Lavoro: « La *Nazione* italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono. È una unità morale, politica, ed economica, che si *realizza integralmente nello Stato Fascista* », e, nella nuova legge elettorale politica lascia sussistere formalmente il concetto di rappresentanza ma sostanzialmente limita il suo stesso significato. Il concetto di organo rappresentativo, dato il particolare valore della rappresentanza corporativa si esaurisce dunque in quello puro e semplice di organo. La Camera quindi o non è rappresentativa o è rappresentativa allo stesso titolo ed allo stesso modo di altri organi statali (Gran Consiglio del Fascismo, Capo del Governo, ecc.).

4. – D'altra parte, l'ordinamento corporativo, oltre alle profonde modificazioni apportate alla Camera dei Deputati, ha istituito un nuovo organo nell'organizzazione statale: il Consiglio Nazionale delle Corporazioni dove si attua, ai sensi della Legge 20 marzo 1930, la rappresentanza professionale o degli interessi. La legge parla espressamente di mandato, di revoca di mandato (art. 9), di rappresentanti designati dalle Confederazioni sindacali (art. 5) e così pure il regolamento relativo e le tabelle annesse.

[1] Usiamo la parola legislatore in senso assai ampio, in quanto formalmente la Carta del Lavoro non è una legge.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Crediamo che, allo stesso modo come è stato trasvalutato il concetto di rappresentanza politica, così debba pure essere trasvalutato il concetto di rappresentanza professionale: che il Consiglio Nazionale delle Corporazioni cioè non debba più essere organo rappresentativo nel senso che sia composto di tanti mandatari delle associazioni sindacali e portavoce delle associazioni stesse, ma organo rappresentativo dello Stato nel suo particolare aspetto corporativo: ad esso dovrebbero partecipare di diritto cioè i capi delle Corporazioni, i quali, poichè le Corporazioni sono organi dello Stato, sarebbero organi secondari dello Stato stesso. Non v' ha dubbio che, in tale sistema il criterio dell'organicità troverebbe il suo più ampio sviluppo. Certo è che la composizione attuale del Consiglio Nazionale delle Corporazioni va modificata: essa non risponde più alle nuove esigenze sorte in seguito alla costituzione delle Corporazioni: dispone perciò l'ultima delle dichiarazioni conclusive presentate il 13 novembre 1933 dal Capo del Governo al termine della discussione al Consiglio: « Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni rimette al Gran Consiglio del Fascismo la decisione circa gli ulteriori sviluppi in senso politico costituzionale che dovranno determinarsi in conseguenza della costituzione effettiva e del funzionamento pratico delle Corporazioni » ed analogamente l'art. 15 della nuova legge sulla costituzione e funzione delle Corporazioni: « Con Decreto Reale, su proposta del Capo del Governo, previa autorizzazione del Consiglio dei Ministri, sarà modificata la composizione degli organi del Consiglio Nazionale delle Corporazioni ». E insieme alla composizione vanno modificate anche le attribuzioni del Consiglio. Infatti molti dei poteri prima spettanti al Consiglio ora sono attribuiti alle Corporazioni. Oltre alle funzioni relative alla sfera dei rapporti di lavoro, ai sensi della Legge 3 aprile e del R. Decreto 1º luglio 1926, e lasciate immutate dalla Legge 20 marzo 1930, le Corporazioni hanno così il potere (che prima spettava al Consiglio per l'art. 12 della Legge del 1930) di elaborare norme per il regolamento collettivo dei rapporti e per la disciplina unitaria della produzione, in seguito a proposta dei Ministri competenti o su richiesta di una delle associazioni collegate, con l'assenso del Capo del Governo

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

(art. 8, per cui è sufficiente, in contrario all'art. 12 della legge citata, la richiesta di una delle associazioni e non l'accordo preventivo di esse); nonchè le facoltà: di stabilire tariffe per le prestazioni ed i servizi economici dei produttori che esplicano la loro attività nel ramo di competenza della Corporazione (art. 10; cfr. art. 11 della Legge 1930); di dar parere sugli accordi stipulati dalle associazioni sindacali collegate (art. 9); di dar parere su tutte le questioni di attività economica per cui sono costituite alle pubbliche amministrazioni che ne facciano o siano obbligate a farne richiesta (art. 12); di operare tentativi di conciliazione delle controversie collettive di lavoro (art. 13). In conseguenza devono essere ampliate le funzioni del Consiglio; già la penultima delle dichiarazioni conclusive del 13 novembre 1933 assegna al Consiglio Nazionale delle Corporazioni il cómpito di emanare leggi regolatrici dell'attività economica della Nazione; e la legge sulle Corporazioni dispone che gli accordi di cui all'art. 9 devono essere approvati dal Consiglio e che le norme, i piani e le tariffe di cui all'art. 11 sono soggetti alla approvazione dell'assemblea generale del Consiglio e diventano obbligatori quando siano pubblicati con Decreto del Capo del Governo, da inserire nella Raccolta ufficiale delle Leggi e Decreti del Regno.

Da tali norme si ricava la tendenza di dare al Consiglio Nazionale delle Corporazioni dei veri e propri poteri legislativi.

5. – Una volta che il Consiglio Nazionale sia composto dai capi delle Corporazioni in tale loro qualità, è evidente che esso non può più essere organo rappresentativo degli interessi professionali che si concretano nei Sindacati, ma deve rappresentare lo Stato, ossia diventa organo dello Stato nel particolare aspetto economico corporativo.

Anche in tal caso la rappresentanza è trasvalutata, è svuotata del suo contenuto effettivo.

Ma poichè uguale è, in tal senso, il carattere rappresentativo della Camera dei Deputati e del Consiglio Nazionale delle Corporazioni (entrambi gli organi rappresentano soltanto lo Stato), in che cosa si differenziano questi fra loro? Finchè la Corporazione si esaurisce nel campo economico, la risposta è facile: il

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Consiglio rappresenta lo Stato nella sua sfera economica e la Camera rappresenta lo Stato nel suo aspetto totalitario, compreso quello economico. Poichè è da notare che le attribuzioni del Consiglio non oltrepassano – ai sensi della Legge 20 marzo 1930 – la funzione regolamentare, e perciò sono vincolate alle leggi della Camera.

Ma se all'allargamento dei poteri del Consiglio [1] si unisce una più ampia visione ed un più fecondo concetto della Corporazione (ora intesa come organo che assorbe in sè soltanto l'elemento economico), è chiaro allora che « è perfettamente concepibile che un Consiglio Nazionale delle Corporazioni sostituisca in toto l'attuale Camera dei Deputati ».

6. – La composizione del Consiglio deve riflettere evidentemente l'unità dell'ordinamento statale, perchè il principio fondamentale del corporativismo è, come abbiamo già avuto occasione di accennare, quello dell'unità: in conseguenza, accanto ai capi delle Corporazioni è logico che debba partecipare al nuovo organo legislativo il Governo dello Stato nella persona del suo Capo (Presidente del Consiglio) e di alcuni suoi membri.

E verso questa intima unione di Corporazioni e Governo è appunto indirizzata la nuova legge sulle Corporazioni. Dichiara infatti l'art. 2: « Le Corporazioni sono presiedute da un Ministro o da un Sottosegretario di Stato, o dal Segretario del Partito Nazionale Fascista, nominato con Decreto del Capo del Governo Presidente del Consiglio Nazionale delle Corporazioni »; e nelle relazioni del Governo e delle Commissioni del Senato e della Camera è ripetuto che con tale disposizione si è voluto creare uno stretto legame sia tra il Governo dello Stato e la Corporazione, sia fra l'una e l'altra Corporazione.

Ci sia però concesso di rilevare che non vediamo la ragione sostanziale di tale articolo. Le Corporazioni sboccano naturalmente nel Consiglio Nazionale, come tanti raggi di un cerchio convergono al centro. È qui, nel Consiglio, che si deve attuare il

[1] La relazione governativa al Senato sulla nuova legge sulle Corporazioni afferma che gli articoli 8 e 11 del disegno di legge imprimono alla norma elaborata dalle Corporazioni il carattere di legge in senso sostanziale.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

coordinamento tra le singole Corporazioni nella persona dei loro capi ed il Governo dello Stato, coordinamento che proviene anche dal fatto che la Presidenza del Consiglio spetta al Capo del Governo.

Nell'interno delle singole Corporazioni invece si deve affermare fin d'ora il principio dell'autogoverno, della gerarchia, principio, che, come abbiamo detto, costituisce il superamento e la sintesi delle opposte esigenze autocratica e democratica. Per esso infatti ciascuno è governato e governante ad un tempo, governato rispetto all'individuo che sta un passo più alto nella scala gerarchica, governante rispetto a colui che si trova un grado più in basso.

E così si procede fino al capo della Corporazione, che è sintesi di tutta la Corporazione, che tutta la rappresenta nella sua persona, ma che si afferma per il principio gerarchico del valore, della competenza.

E poichè questo capo partecipa di diritto al Consiglio Nazionale delle Corporazioni, si attua così il coordinamento fra esso e gli altri capi (e quindi fra le varie Corporazioni in ognuno impersonate) e fra le Corporazioni ed il Governo.

Comunque, anche se alla singola Corporazione si vuol far partecipare il Governo, è evidente che al Consiglio Nazionale ognuna debba essere impersonata non nei membri del Governo ma nei suoi direttori generali, nei suoi capi.

Potranno perciò restare Presidenti delle Corporazioni i Ministri, i Sottosegretari di Stato, od il Segretario del Partito Nazionale Fascista, ma nel Consiglio Nazionale saranno i più alti gerarchi delle Corporazioni che esprimeranno la volontà di esse. Così questo armonico centro costituirà l'organo legislativo supremo, che emanerà comandi generali ed astratti, laddove le singole Corporazioni avranno un potere regolamentare esecutivo nell'ambito della norma formulata dal Consiglio.

Potere esecutivo: perchè se ogni singola Corporazione fosse completamente autonoma ed emanasse norme di propria iniziativa per regolamentare la propria autonomia, il principio di unità della sovranità dello Stato sarebbe perduto; infatti le norme di

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

una Corporazione potrebbero contraddire a quelle di un'altra e ripercuotersi dannosamente in tutto l'ordinamento giuridico statale.

Invece il Consiglio, armonizzando le eventuali divergenze delle singole Corporazioni ed esprimendo nelle leggi la volontà concorde di tutte, darà vita ad un ordinamento unitario e logico in tutte le sue parti.

Da quanto abbiamo detto risulta chiara la caratteristica fondamentale dello Stato Corporativo, di essere un organismo gerarchico: il Re ne rappresenta la continuità (il passato, il presente e l'avvenire); il Capo del Governo ne sintetizza la vita e l'indirizzo unitario; al disotto si dispone l'organo legislativo supremo (Consiglio Nazionale delle Corporazioni) da cui si diramano le singole Corporazioni che attuano, ciascuna entro la propria sfera, il principio gerarchico dei valori.

Questo – crediamo – è il sistema verso cui tende l'ordinamento Corporativo Fascista e che risolve radicalmente il problema della rappresentanza: non negandolo astrattamente ma coscientemente superandolo perchè fonde in mirabile sintesi le esigenze democratiche che l'hanno fatto sorgere in opposto alla dittatura dell'autocrazia, dell'ordinamento giuridico per caste.

7. – Anche da un altro punto di vista (sostenuto dal Volpicelli) si giunge alla conclusione che definire lo Stato corporativo come Stato rappresentativo è una contradizione in termini. Infatti la voce stessa «rappresentanza» presuppone una distinzione fra il titolare della sovranità e colui che l'esercita per suo conto e per sua delegazione: da questo punto di vista è erroneo ritenere – come fa la dottrina corrente – che la rappresentanza sia carattere specifico e qualificativo dello Stato democratico: anche lo Stato autocratico, in quanto l'esercizio della sovranità non appartiene esclusivamente al principe ma anche ad organi intermedi fra l'autocrate e i sudditi, si impernia sul principio della rappresentanza. In questo i rappresentanti sono nominati dal sovrano (istituto della nomina); nella democrazia sono eletti dal popolo (istituto dell'elezione); ma il principio è in entrambi i casi assolutamente identico: la rappresentanza è l'effetto di una intrinseca, incolmabile, deficiente posizione dell'autorità: questa è per sua natura

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

tale che non può esercitare se stessa. Da ciò risulta in modo inequivocabile che lo Stato rappresentativo non è una forma superiore di Stato, ma una forma deteriore, che può essere superata soltanto da un nuovo ordinamento in cui coincidano la titolarità e l'esercizio della sovranità. Questo è l'ordinamento corporativo, che muove da una concezione antitetica alla democrazia e al liberalismo, che consacravano l'atomismo individualista. Il Corporativismo integrale organizza gli individui in modo che essi siano permanentemente uniti, in modo che la loro attività sia fusa in un sistema unitario, il quale si concreta nell'ordinamento statale.

Questo è per sua natura specificato e gerarchico e colloca ciascun individuo in un determinato posto della scala gerarchica con proprie funzioni, con una propria sfera di competenza, entro la quale esso ha, in certo senso, poteri assoluti e sovrani. Una tale organizzazione di soggetti è certo un'unità stabile e permanente, che non poteva essere realizzata dalla democrazia, dati i suoi presupposti, e che risolve il problema della rappresentanza facendo coincidere in tutto l'ordinamento la titolarità e l'esercizio della sovranità: essa inoltre non è arbitraria ed autocratica come invece necessariamente è la rappresentanza sia nello Stato autocratico, sia nello Stato democratico, ma realizza il principio fondamentale dell'autogoverno.

Lo Stato corporativo è Stato delle corporazioni: le quali non sono separate, altrettanti stati nello stato, ma devono essere saldate, collegate. Come? È, in fondo, questo il problema che fa sorgere la rappresentanza in regime democratico: la necessità d'un organismo unitario che detenga l'unità del potere d' impero. Ma questo organismo unitario, in uno Stato corporativo integrale, non si forma per mezzo di elezione: ad esso partecipano di diritto gli organi supremi centrali delle corporazioni, dando vita al Consiglio Nazionale delle Corporazioni che è sintesi della vita dello Stato e che non è quindi separato da questo.

8. – Da quanto si è detto risulta che non si può designare come « Stato rappresentativo » lo Stato fascista se non fraintendendone la natura ed il significato: lo Stato fascista è Stato Cor-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

porativo, cioè gerarchico ed organico nel senso che abbiamo più volte chiarito. [1] Ci pare in conseguenza che sia perfettamente inutile continuare a parlare ancora di una « rappresentanza corporativa »; il concetto di rappresentanza è strettamente collegato con quello di meccanismo elettorale, di elezione, cioè con istituti che cominciano ad essere, e saranno sempre più estranei alla dottrina fascista e alla nuova concezione del Corporativismo.

Questa trasformazione dell'ordinamento giuridico e questo rinnovamento di istituti costituiscono il moto perenne della Rivoluzione Fascista: e mentre le vicine nazioni dimostrano col fatto la crisi in cui invano si dibatte la concezione liberale del Parlamento, l'Italia corporativa, dando vita a una originale forma di Stato, segnala agli altri i passi e le mète di una nuova èra di civiltà.

FEDERICO BARBIERI.

[1] È questa la tesi, cui noi accediamo, autorevolmente sostenuta dallo Spirito e dal Volpicelli.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

IL CORPORATIVISMO NAZIONALSOCIALISTA

Il nazionalsocialismo, giunto al potere allorchè la rivoluzione fascista aveva già trascorso un decennio di laboriose esperienze e di dure conquiste, si è trovato per un verso nella favorevole situazione di chi ha dinanzi una strada aperta e libera e può muovere i primi passi fresco e ricco di vergini forze creatrici, e per un altro verso, invece, un po' inconsapevole dei più profondi motivi del problema di cui ha accolto la soluzione e perciò un po' incline a visioni e innovazioni semplicistiche. Più spregiudicato, dunque, e meno esperto, con tutto il bene e il male che ne può derivare. E dell'uno e dell'altro aspetto occorre che abbia chiara coscienza il fascismo, per non rinunziare ai frutti della sua maturità e per conservare insieme la spregiudicatezza e l'agilità rivoluzionarie necessarie a infrangere gli schemi non più rispondenti alle nuove esigenze. Più maturi e più giovani insieme: questo l'ideale della nostra civiltà fascista.

Con questo animo vorremmo compiere l'analisi della nuova *Legge sull'ordinamento del Lavoro Nazionale* pubblicata in Germania il 20 gennaio 1934 (*Giornale delle Leggi del Reich*, I, pag. 45); legge un po' ingenuamente presentata dai nazionalsocialisti, come un passo molto più avanzato rispetto al corporativismo italiano, e insieme condannata un po' troppo facilmente da alcuni nostri esegeti, come espressione di una mentalità anacronistica e addirittura feudale.

* * *

Per meglio entrare nello spirito della legge è forse opportuno distinguere il problema specificamente classista da quello complessivo politico-economico o corporativo. È una distinzione relativamente arbitraria, ma che ci consente di precisare in modo più adeguato i rapporti tra la legge tedesca e il corporativismo italiano.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Nell'intenzione dei nazionalsocialisti la nuova legge supera in modo definitivo il problema classista e tutto ciò che al classismo è legato (lotta di classe, sindacati, categorie, contratti collettivi di categoria, ecc.). In questo senso il nazionalsocialismo avrebbe lasciato di gran lunga dietro di sè la legislazione italiana. Ma qui appunto l'ingenuità della pretesa è evidente perchè è evidente che il problema non si può superare sul serio senza eliminare la differenza di chi dispone dei capitali e di chi dispone della sola forza di lavoro, di datori, cioè, e di prestatori d'opera. Il nazionalsocialismo accetta senza discussione il dualismo e perciò accetta implicitamente il classismo che dice di aver negato. Questa è una prima constatazione incontrovertibile, che deve valere a riportare la questione nei suoi termini esatti.

Naturalmente l'illusione di aver superato il classismo ha condotto poi il legislatore a disarmare le classi e più propriamente a disarmare la classe dei lavoratori togliendo a essa lo strumento di difesa collettivo, il sindacato, e annullandone le organizzazioni extraziendali. Da questo punto di vista non si è andato *oltre* il sindacato, ma si è fatto un brusco salto all'indietro disconoscendo la lenta conquista compiuta dal proletariato in un secolo di lotte.

Se non che a tale aspetto indubbiamente negativo e tanto più negativo quanto più inconsapevolmente si scivola sul problema, un altro se ne accompagna di carattere positivo che rappresenta davvero una nuova e decisiva conquista: la partecipazione diretta del lavoratore alla gestione dell'azienda. Il lavoratore perde l'arma per la difesa della classe nella sua totalità ma l'acquista più concretamente per la difesa della classe nella singola azienda.

Lo strumento per la partecipazione del lavoratore alla gestione dell'azienda è dato dal così detto consiglio di fiducia che collabora con il capo dell'azienda. Non si può ancora dire fino a che punto il nuovo istituto varrà a trasformare l'attuale organizzazione dell'azienda e fino a che punto prevarrà praticamente la volontà del capo dell'azienda. Comunque dalla lettera della legge risulta che il consiglio di fiducia ha poteri che vanno ben al di là di una pura funzione consultiva. I paragrafi 9, 12, 13 e 16 valgono per un ver-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

so a garantire i lavoratori circa la scelta dei componenti il consiglio e per un altro verso ad assicurare che la volontà del consiglio non rimanga consultiva e si traduca in forza deliberatrice.

Per quel che riguarda la scelta dei così detti uomini di fiducia, il capo dell'azienda deve in primo luogo mettersi d'accordo con il presidente dell'organizzazione nazionalsocialista delle cellule d'azienda. E questo già basta a spersonalizzare il criterio e ad aprire la porta dell'azienda al controllo sociale. Ma poi la lista dei prescelti deve essere approvata mediante votazione segreta dagli stessi dipendenti (par. 9). E questo basta a garantire l'effettiva rispondenza del consiglio di fiducia alla volontà dei prestatori d'opera. D'altra parte tanto il disaccordo del capo dell'azienda con il presidente dell'organizzazione delle cellule d'azienda quanto la mancata approvazione della lista da parte dei dipendenti non sono destinati a restare senza conseguenza, chè in tali casi interviene il fiduciario, ossia il rappresentante dello Stato, a nominare direttamente gli uomini di fiducia con un criterio e una volontà che trascendono gli interessi troppo particolaristici dei contendenti.

Per quel che riguarda, poi, l'ambito e l'efficacia dell'azione del consiglio di fiducia, il par. 6 dispone che esso « ha il cómpito di deliberare su tutti i provvedimenti che servono a migliorare il rendimento del lavoro, a fissare e mettere in atto le condizioni generali del lavoro, specialmente il regolamento dell'azienda, a curare e migliorare la sicurezza dell'azienda, a rafforzare la solidarietà di tutti gli appartenenti all'azienda tra di loro e con l'azienda stessa. Esso deve inoltre contribuire alla conciliazione di ogni controversia in seno alla comunità aziendale, ecc. ». Ora, se si pensa che tutta la sezione terza della legge riguardante il regolamento aziendale e la tariffa dei salari rientra nella sfera di competenza di questo par. 6, si deve convenire che la direzione dell'azienda per quel che riguarda le condizioni di lavoro viene ad essere assunta nella sua effettiva totalità e in parti eguali dal capo e dal consiglio di fiducia. E la pariteticità è poi sanzionata esplicitamente dal par. 16, il quale dispone che « contro le decisioni del capo dell'azienda circa le condizioni generali di lavoro e specialmente circa il regolamento dell'azienda,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

la maggioranza del consiglio di fiducia dell'azienda può appellarsi per iscritto, senza indugio, al fiduciario del lavoro, allorchè tali decisioni appaiono incompatibili con le condizioni economiche e sociali dell'azienda ».

* * *

Le conseguenze principali dello spostamento della difesa di classe dal terreno del sindacato a quello dell'azienda sono la più concreta conoscenza di ciò che il lavoratore può rivendicare come suo diritto e il maggior interesse che il lavoratore ha all' incremento della produzione e in genere alle sorti dell'azienda.

Per il primo punto è chiaro che la determinazione dei salari e delle altre condizioni di lavoro non avviene sul terreno dell' incontro di categorie, come nel contratto collettivo sindacale, dove i prestatori d'opera debbono nella maggior parte dei casi limitarsi a una conoscenza sommaria media della potenzialità delle aziende dello stesso genere e convenire in criteri che possano valere insieme per le aziende a migliore e le aziende a peggiore rendimento. Per la legge tedesca la determinazione è fatta azienda per azienda, attraverso una conoscenza specifica del bilancio di ciascuna e un controllo diretto del lavoratore sull'andamento economico e sulla misura dei redditi. L' imprenditore non ha più misteri e deve agire a carte scoperte in un'atmosfera di collaborazione e di fiducia reciproca.

Ma la fiducia e la collaborazione si potenziano ancora per la seconda conseguenza sopraindicata e cioè per l'attaccamento che il lavoratore è indotto ad avere alla vita dell'azienda. Perchè la misura del suo salario non è più determinata fuori dell'azienda attraverso un contratto collettivo che rimane quello che è comunque vari il reddito dell'azienda, ma varia col variare appunto di tale reddito, al cui incremento il lavoratore ha dunque un interesse diretto. Il contratto collettivo attenua l' identità del fine economico del lavoratore con quello dell'azienda in cui lavora, il contratto aziendale invece la rafforza, rafforzando in conseguenza l'unità spirituale dell'organismo produttivo. La lotta di

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

interessi contrastanti che si ha nel campo sindacale tende qui a smorzarsi per l'effettivo instaurarsi di una coincidenza di interessi. La mentalità capitalistica riceve un primo colpo che può essere decisivo.

* * *

Passando all'aspetto più propriamente corporativo della nuova legge sul lavoro e cioè alla disciplina nazionale della produzione e ai rapporti interaziendali, bisogna convenire che si è rimasti molto al di qua della legge italiana. Un problema propriamente corporativo della produzione non risulta in modo esplicito da nessuna norma. Vero è che il par. 23, 2° cap., fa prevedere una legge corporativa ulteriore, destinata a integrare la presente che è limitata alle condizioni di lavoro, ma è pur vero che tutto il sistema è congegnato in modo da non consentire una esperienza corporativa veramente organica. Stato e azienda non coincidono nella corporazione, ma restano l'uno di fronte all'altra in un dualismo originario e insuperabile. In altri termini lo Stato non diventa corporativo nel senso che la sua struttura risulti dall'organismo delle corporazioni come sistema di aziende, ma resta Stato burocratico costituito con criteri e con struttura radicalmente diversi da quelli propri delle aziende e dei gruppi di aziende. Esso scende dall'alto e si incontra a un certo punto con l'azienda come con una realtà affatto eterogenea. Nè l' incontro è sufficiente a fondere i due processi in un unico processo rispondente all'unità di Stato e azienda o di politica ed economia. La politica collabora con la tecnica, ma non diventa tecnica.

La riprova di un tale dualismo si ha nella formazione degli organi statali destinati alla disciplina delle aziende. Quanto ai fiduciari, che sono in effetti gli organi principali, il par. 18 dispone che « per i principali rami dell'economia, stabiliti dal ministro del lavoro del Reich d'accordo con il ministro dell'economia del Reich e il ministro dell' interno del Reich, saranno nominati dei fiduciari del lavoro. Essi sono funzionari del Reich e sono posti alle dipendenze del ministro del lavoro del Reich. La loro sede

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

è fissata dal ministro del lavoro del Reich di concerto col ministro dell'economia del Reich. I fiduciari del lavoro sono tenuti a seguire le direttive e le istruzioni del governo del Reich ». Si tratta dunque di una gerarchia statale completamente scissa da quella aziendale e corporativa e perciò destinata a una relativa incompetenza rispetto a questa. Tanto è vero che il par. 23 deve integrare la competenza del fiduciario con quella degli esperti disponendo che « i fiduciari del lavoro chiamano a consulto nelle questioni generali o fondamentali di loro competenza un consiglio di esperti scelti nelle varie branche economiche del loro distretto. Gli esperti devono essere presi per tre quarti da liste di candidati proposte dal Fronte del lavoro tedesco che, tenendo presenti i vari gruppi di attività e le varie branche dell'economia deve anzitutto proporre un numero di membri idonei dei consigli di fiducia delle aziende del distretto fiduciario, maggiore di quello necessario. Nella lista, capi di azienda e uomini di fiducia devono figurare in numero press'a poco uguale. I fiduciari possono scegliere un quarto degli esperti necessari tra altre persone ritenute idonee dei loro distretti ».

Lo stesso criterio dualistico, statale e aziendale, vale per i tribunali d'onore (presidente e assessori).

A questi organi altri se ne aggiungono (Fronte del lavoro, organizzazione delle cellule d'azienda) tutti destinati a far da mediatori tra Stato e azienda, ma non riconducibili in nessuna maniera a un unico sistema e ad un'unica gerarchia.

Ora, per quanto indecisi e vaghi siano ancora i rapporti di tutti questi organi e, in conseguenza, le loro funzioni, è certo che in nessun caso sarà possibile giungere attraverso una tale molteplicità a una soluzione veramente organica del problema corporativo.

Chi farà il piano corporativo e disciplinerà la produzione di ogni singolo ramo e di ogni singola azienda? Il capo dell'azienda in qual modo sarà sottoposto al piano corporativo? Ecco delle domande alle quali invano si cercherebbe una risposta, sia pure indiretta, in questa legge. Il par. 3 che ammette la possibilità giuridica di negare la capacità a far da capo di un'azienda si rife

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

risce soltanto a mancanze contro l'onore sociale (rapporti di lavoro) e non riguarda la capacità tecnica di adeguarsi al piano corporativo. E nessuna norma prevede un'opera di collaborazione tra i capi dell'aziende simili e una disciplina comune. Evidentemente l'unità deve venire dall'alto attraverso l' intervento del fiduciario e la volontà di un governo extracorporativo. È questa senza dubbio la deficienza maggiore del nuovo ordinamento.

Ma anche qui non bisogna arrestarsi al solo lato negativo. Nonostante la disorganicità essenziale si afferma in questa legge un principio di sprivatizzazione dell'azienda che va al di là del corporativismo su basi sindacali. Lo Stato attraverso l'opera del fiduciario e degli altri organi suoi entra nell'azienda e ne conosce l' intima consistenza: raccoglie gli elementi necessari a una vita economica organica dell' intera nazione, e non più in linee generiche quali possono risultare dalle indagini di corporazioni sindacali, bensì con la determinatezza dei dati propri di ciascuna azienda. Si pongono in tal guisa le fondamenta per una vera economia programmatica, che non troverà altro limite se non nella residuale burocraticità o trascendenza dello Stato.

* * *

A noi non giova insistere sui lati negativi della legge tedesca sul lavoro, bensì su quelli positivi di cui conviene tener conto ai fini dell'ulteriore sviluppo del nostro corporativismo. E concludendo l'analisi della legge possiamo riassumere la sua migliore esigenza nella soluzione a carattere aziendale del problema classista e di quello corporativo. Nell'azienda si concreta la difesa della classe attraverso la partecipazione del lavoro alla direzione; nell'azienda si concreta la disciplina dello Stato attraverso il controllo dei suoi organi. Al corporativismo sindacale italiano il nazionalsocialismo sostituisce il corporativismo aziendale. Questa la differenza sostanziale.

Le ragioni di questa diversa impostazione del problema sono parecchie e complesse, ma credo che possano tutte riassumersi nella diversità dei momenti storici in cui sono sorti i due corpo-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

rativismi. Il nostro ha rappresentato un faticoso e lento distacco dalle ideologie del liberalismo economico e si è affermato in anni in cui pochissimi ardivano discutere il carattere privatistico dell'azienda. Il ricordo troppo recente del pericolo anarchico rappresentato dal nostro socialismo faceva naturalmente rifuggire da ogni soluzione che potesse comunque sembrare ad esso direttamente o indirettamente collegata. E quando si pensò a disciplinare la collaborazione di classe non venne neppure in mente di entrare nel mondo privato dell'azienda e si cercò un terreno d'intesa proprio nello strumento ch'era servito alla lotta: il sindacato. La collaborazione quindi fu in realtà soltanto una conciliazione: conciliazione ottenutasi nel campo degli interessi contrastanti e non collaborazione da potenziarsi nel campo effettivo della produzione. Il lavoratore si trovò difeso in quanto appartenente a una categoria e non in quanto elemento essenziale di una determinata azienda: egli sentì la sua famiglia nel sindacato e non nella officina. Che era il peggio del socialismo classista contro il quale pur si era creduto di portare il colpo mortale.

Il corporativismo tedesco invece è nato quando, dopo alcuni anni di crisi economica mondiale, dappertutto si sente l'esigenza di una disciplina statale della produzione e perciò di una implicita o esplicita statalizzazione dell'azienda. L'economia programmatica è diventata il problema del giorno e anche nei paesi più caratteristicamente capitalistici si guarda ormai, con relativa spregiudicatezza alla necessità di un'economia di Stato. L'esempio tipico dei codici istituiti negli Stati Uniti può valere a dimostrare la naturalezza con cui oggi si considera il carattere pubblicistico dell'azienda. In questa atmosfera radicalmente diversa era evidente che la Germania potesse affrontare il problema del corporativismo aziendale senza preoccuparsi troppo del rispetto della volontà del capitalista. E se anche oggi, di fatto, la politica economica tedesca è tuttora liberaleggiante e conservatrice, di diritto, poi, si vanno ponendo quasi senza avvedersene i presupposti per un'economia decisamente anticapitalistica. Chiunque, guardando agli uomini che dirigono attualmente l'economia e alla

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

persistente difesa degli interessi capitalistici, s'illudesse di trovarsi di fronte a un regime destinato a restare conservatore andrebbe necessariamente incontro alla più perentoria smentita.

* * *

La conclusione alla quale si è pervenuti non vuol dire, peraltro, che si abbia da apprendere qualcosa più di una conferma dalla legge tedesca. Ormai da circa due anni in Italia si va chiarendo la necessità di un corporativismo supersindacale, anticapitalista, aziendale. Alla così detta corporazione di categoria e a quella di prodotto si comincia ad apporre la corporazione che coincida con l'organismo produttivo e cioè la corporazione aziendale e interaziendale, e il bisogno di far scendere l'ordinamento corporativo nel cuore dell'azienda ha già avuto più di un autorevole interprete. E quando si compirà anche nella legislazione quest'ulteriore passo, il nostro corporativismo sarà ben altrimenti concreto e organico che non quello tedesco, in quanto si sarà maturato attraverso una fase sindacale e federale che il corporativismo tedesco ha saltato a piè pari. Di questa fase rimarrà l'inquadramento nazionale delle corporazioni e perciò l'effettiva coincidenza della corporazione con la Nazione, senza il dualismo di Stato e azienda che è caratteristico della concezione nazionalsocialista. Dalla corporazione aziendale che avrà risolto nel suo seno il dualismo di capitale e lavoro si procederà via via alla corporazione interaziendale e all'intero sistema delle corporazioni che si esprimerà nell'unità del Consiglio nazionale delle corporazioni, e tutto il sistema corporativo si identificherà senz'altro con il sistema statale attraverso un'unica gerarchia politica ed economica. Corporativismo integrale che è già chiaro nella coscienza degli italiani e di cui in Germania si cominciano a porre le condizioni senza una vera consapevolezza.

UGO SPIRITO.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

LEGGE SULL'ORDINAMENTO DEL LAVORO NAZIONALE DEL 24 GENNAIO 1934

(Giornale delle leggi del Reich, I, p. 45).

Il governo del Reich ha deliberato la seguente legge, che viene pubblicata.

Sezione I.

CAPO DELL'AZIENDA E CONSIGLIO DI FIDUCIA.

§ 1.

Nell'azienda l'imprenditore, come capo (*Führer*) dell'azienda, gli impiegati e gli operai, come seguito (*Gefolgschaft*), collaborano all'incremento dei fini dell'azienda e del vantaggio comune della Nazione e dello Stato.

§ 2.

1. – Il capo dell'azienda decide, nei confronti dei dipendenti, in tutti gli affari dell'azienda, in quanto essi sono regolati dalla presente legge.

2. – Egli deve curare il benessere dei dipendenti; questi gli devono la fedeltà fondata sul principio della comunità dell'azienda.

§ 3.

1. – Negli enti morali e nelle collettività i capi dell'azienda sono rappresentanti legali degli stessi.

2. – L'imprenditore o, nel caso di enti morali e collettività, i rappresentanti legali possono farsi supplire da una persona che abbia parte responsabile nella direzione dell'azienda; ciò è d'obbligo, quando essi non derigono da sè l'azienda. In affari di poca importanza, essi possono incaricare anche un'altra persona.

3. – Se a un capo di azienda viene giuridicamente negata dal tribunale di onore (*Ehrengericht*) la capacità a far da capo, giusta il § 38, si deve nominare un altro capo dell'azienda.

§ 4.

1. – Ai fini della presente legge, sono considerate aziende anche le amministrazioni.

2. – Le aziende ausiliarie e le aziende minori dipendenti, che sono collegate all'azienda principale mediante una direzione comune, sono da considerarsi come aziende indipendenti solo quando siano molto distanti dall'azienda principale.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

3. – Le disposizioni della presente legge, ad eccezione dei §§ 32 e 33, non sono applicabili alla navigazione marittima, interna ed aerea e ai relativi equipaggi.

§ 5.

1. – A fianco del capo di un'azienda che occupi normalmente almeno 20 persone sono posti, con funzioni consultive, degli uomini di fiducia (*Vertrauensmänner*) scelti tra i dipendenti stessi. Essi costituiscono con lui e sotto la sua direzione il consiglio di fiducia (*Vertrauensrat*) dell'azienda.

2. – Ai fini delle disposizioni circa il consiglio di fiducia, sono considerati come dipendenti anche i lavoranti a domicilio, che da soli o con l'aiuto dei loro familiari lavorino prevalentemente per la stessa azienda.

§ 6.

1. – Il consiglio di fiducia ha il dovere di consolidare la fiducia reciproca in seno alla comunità aziendale.

2. – Il consiglio di fiducia ha il compito di deliberare su tutti i provvedimenti che servono a migliorare il rendimento del lavoro, a fissare e mettere in atto le condizioni generali del lavoro, specialmente il regolamento dell'azienda, a curare e migliorare la sicurezza dell'azienda, a rafforzare la solidarietà di tutti gli appartenenti all'azienda tra di loro e con l'azienda stessa e al benessere di tutti i membri della comunità. Esso deve inoltre contribuire alla conciliazione di ogni controversia in seno alla comunità aziendale e deve essere inteso circa l'imposizione di ammende sulla base del regolamento aziendale.

3. – Il consiglio di fiducia può affidare l'esercizio di alcuni dei suoi compiti a determinati uomini di fiducia.

§ 7.

1. – Il numero degli uomini di fiducia è:

di 2	nelle aziende	che occupano	da 20 a 49	persone
di 3	»	»	da 50 a 99	»
di 4	»	»	da 100 a 199	»
di 5	»	»	da 200 a 399	»

2. – Il loro numero aumenta di uno per ogni trecento dipendenti in più, ma può essere al massimo di 10.

3. – È da prevedersi un ugual numero di supplenti.

4. – Nella scelta degli uomini di fiducia, impiegati, operai e lavoranti a domicilio devono essere tenuti in equa considerazione.

§ 8.

Può essere uomo di fiducia solo chi abbia 25 anni compiuti, appartenga almeno da un anno all'azienda o all'impresa e sia stato occupato almeno

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

per due anni nello stesso ramo di professione o di industria o in un ramo affine, goda dei diritti civili, appartenga al Fronte del lavoro tedesco (*Deutsche Arbeitsfront*), sia dotato di esemplari qualità morali e dia garanzia di voler sostenere in ogni tempo senza riserve lo Stato nazionale. Per la prima designazione degli uomini di fiducia, che avrà luogo dopo l'entrata in vigore della presente legge, si può fare astrazione dalla condizione di aver appartenuto per un anno all'azienda.

§ 9.

1. – Il capo dell'azienda, d'accordo con il presidente (*Obmann*) dell'Organizzazione nazionalsocialista delle cellule d'azienda (*Nationalsozialistische Betriebszellen-Organisation*), forma nel marzo di ogni anno la lista degli uomini di fiducia e dei supplenti. Subito dopo i dipendenti devono pronunziarsi circa la lista mediante votazione segreta.

2. – Se tra il capo dell'azienda e il presidente dell'organizzazione nazionalsocialista delle cellule di azienda non si viene ad un accordo circa gli uomini di fiducia e i supplenti da proporre o se per altri motivi non si costituisce il consiglio di fiducia, e particolarmente se i dipendenti non approvano la lista, il fiduciario (*Treuhänder*) del lavoro può nominare gli uomini di fiducia e i supplenti nel numero richiesto.

§ 10.

1. – I membri del consiglio di fiducia, nel giorno del lavoro nazionale (1° maggio), in presenza dei dipendenti prestano solenne giuramento di tendere, nell'adempimento delle loro funzioni, soltanto al bene dell'azienda e della comunità nazionale, di trascurare qualunque interesse egoistico e di servire d'esempio, sia nella loro vita privata sia nell'esercizio del loro ufficio, agli appartenenti all'azienda.

2. – Se in un'azienda le condizioni per la creazione del consiglio di fiducia si verificassero soltanto dopo l'epoca prevista nel § 9 capoverso 1, la nomina degli uomini di fiducia (§ 9) e il giuramento del consiglio di fiducia dovranno aver luogo immediatamente.

§ 11.

Il consiglio di fiducia entra in carica dopo la nomina – normalmente il 1° maggio – e decade dal suo ufficio in ogni caso il 30 aprile.

§ 12.

Il consiglio di fiducia è convocato dal capo dell'azienda secondo la necessità. La convocazione è obbligatoria allorchè sia richiesta dalla metà degli uomini di fiducia.

§ 13.

1. – L'ufficio di uomo di fiducia è onorario e per il suo esercizio non può essere concesso alcun compenso. Le assenze dal lavoro rese neces-

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

sarie dal compimento di questi doveri saranno retribuite col salario normale. Le spese necessarie saranno coperte dalla direzione dell'azienda.

2. – I necessari impianti e tutto l'occorrente per l'esecuzione regolare dei compiti spettanti al consiglio di fiducia devono essere messi a disposizione dalla direzione dell'azienda. Il capo dell'azienda è tenuto a fornire agli uomini di fiducia le informazioni necessarie per l'esecuzione dei loro compiti.

§ 14.

1. – L'ufficio di uomo di fiducia cessa, oltre che per dimissione volontaria, anche con l'allontanamento dall'azienda. La denunzia del contratto di lavoro di un uomo di fiducia non è ammessa, salvo che sia resa necessaria dalla chiusura dell'azienda o di un reparto di essa, o sia motivata da una causa che autorizzi al licenziamento senza osservanza del termine di preavviso.

2. – Il fiduciario del lavoro può revocare un uomo di fiducia se lo ritenga tecnicamente o personalmente inadatto. L'ufficio di un uomo di fiducia revocato cessa con la comunicazione scritta della decisione del fiduciario al consiglio di fiducia.

3. – L'ufficio di un uomo di fiducia cessa inoltre con l'entrata in vigore di una sentenza del tribunale d'onore che condanni alle pene del § 38, nn. 2-5.

§ 15.

In luogo degli uomini di fiducia uscenti o temporaneamente impediti entrano in carica i supplenti come sostituti, nell'ordine indicato nella lista delle proposte. Se non ci sono più sostituti da chiamare, provvede il fiduciario del lavoro a nominare altri uomini di fiducia per il resto della durata in carica del consiglio di fiducia.

§ 16.

Contro le decisioni del capo dell'azienda circa le condizioni generali di lavoro, e specialmente circa il regolamento dell'azienda (§ 6, capov. 2), la maggioranza del consiglio di fiducia dell'azienda può appellarsi per iscritto senza indugio al fiduciario del lavoro, allorchè tali decisioni appaiano incompatibili con le condizioni economiche o sociali dell'azienda. L'efficacia della decisione presa dal capo dell'azienda non è sospesa dall'appello.

§ 17.

Se parecchie aziende economicamente o tecnicamente simili o collegate per loro scopi si trovano riunite in mano di un solo imprenditore, questi, o il capo da lui designato, nel caso che egli non diriga da sè l'impresa, deve negli affari sociali richiedere il parere di un comitato consultivo (*Beirat*), scelto tra i membri dei consigli di fiducia delle varie aziende.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Sezione II.

FIDUCIARIO DEL LAVORO.

§ 18.

1. – Per i principali rami dell'economia, stabiliti dal ministro del Lavoro del Reich d'accordo con il ministro dell' Economia del Reich e il ministro degli Interni del Reich, saranno nominati dei fiduciari (*Treuhänder*) del lavoro. Essi sono funzionari del Reich e sono posti alle dipendenze del ministro del Lavoro del Reich. La loro sede è fissata dal ministro del Lavoro del Reich di concerto col ministro dell' Economia del Reich.

2. – I fiduciari del lavoro sono tenuti a seguire le direttive e le istruzioni del governo del Reich.

§ 19.

1. – I fiduciari del lavoro devono provvedere al mantenimento della pace del lavoro. A tale scopo essi devono:

1) vegliare sulla formazione e sull'andamento dei consigli di fiducia e decidere in caso di conflitti;

2) nominare e revocare, secondo i §§ 9, capov. 2; 14, capov. 2 e 15, gli uomini di fiducia;

3) decidere su appello del consiglio di fiducia, giusta il § 16; essi possono emanare gli ordini necessari, annullando la decisione del capo dell'azienda;

4) decidere circa i progettati licenziamenti, giusta il § 20;

5) sorvegliare l'esecuzione delle decisioni circa l'ordinamento dell'azienda (§ 26 segg.);

6) stabilire secondo le premesse del § 32 direttive e tariffe dei salari e vegliare alla loro esecuzione;

7) collaborare all' esercizio della giurisdizione d' onore, giusta i §§ 35 segg.;

8) informare costantemente il governo del Reich circa gli sviluppi politico-sociali, secondo le istruzioni particolari del ministro del Lavoro del Reich e del ministro dell' Economia del Reich.

2. – Il ministro del Lavoro del Reich e il ministro dell' Economia del Reich possono affidare altri compiti ai fiduciari del lavoro, nell'ambito della legge.

3. – I fiduciari del lavoro possono affidare la trattazione di affari contemplati nel capov. 1, n.° 3 ad una commissione di esperti (*Sachwerständigenausschusz*) (§ 23, capov. 3). La decisione resta affidata al fiduciario.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

§ 20.

1. – L' imprenditore di un'azienda è tenuto a dare avviso per iscritto al fiduciario del lavoro prima di licenziare:

a) più di nove persone, nelle aziende che di regola ne occupano meno di 100;

b) il 10 % delle persone regolarmente occupate, nelle aziende che di regola hanno almeno 100 dipendenti, o più di 50 entro quattro settimane.

2. – I licenziamenti, della cui imminenza va dato avviso secondo il capov. 1, entrano in vigore non prima che siano trascorse quattro settimane dall'arrivo dell'avviso al fiduciario del lavoro e soltanto col suo benestare; il fiduciario del lavoro può anche dare il consenso con effetto retroattivo. Egli può anche disporre che i licenziamenti non abbiano efficacia prima che siano trascorsi due mesi al massimo dalla data dell'avviso. Qualora i licenziamenti non siano eseguiti entro le quattro settimane dal giorno a partire dal quale essi diventano valevoli, l'avviso si ha come non avvenuto. Il diritto a licenziamenti senza termine di preavviso resta intatto.

3. – Se l' imprenditore non è in grado di mantenere al lavoro i suoi dipendenti sino al momento indicato nel capov. 2, il fiduciario può concedere che l' imprenditore nel frattempo effettui nella sua azienda una diminuzione delle ore di lavoro (*Streckung der Arbeit*). In tal caso però l'orario settimanale di un lavoratore non può essere ridotto a meno di 24 ore. L' imprenditore nel caso di *Arbeitsstreckung* è autorizzato a ridurre proporzionalmente il salario o lo stipendio del suo dipendente con orario ridotto; la riduzione di salario però ha efficacia soltanto a partire dal momento in cui il rapporto di lavoro verrebbe a cessare secondo le disposizioni legali generali o contrattuali.

4. – Nelle aziende, che normalmente lavorano con maggiore intensità in una data stagione (aziende stagionali) o che normalmente non lavorano più di tre mesi all'anno (aziende a campagna), le disposizioni dei capov. 1-3 non si applicano ai licenziamenti che dipendono da tale particolarità delle aziende stesse.

§ 21.

Il ministro del Lavoro del Reich può mettere agli ordini del fiduciario del lavoro, qualora l'estensione e le circostanze economiche speciali della sua sfera lo richiedano, degli incaricati, ai quali possono essere affidati in tutto o in parte dal ministro del Lavoro del Reich o dal fiduciario del lavoro i compiti a questo spettanti per una determinata circoscrizione o per una determinata branca dell' industria o altri compiti determinati. Gli incaricati (*Beauftragten*) sono tenuti a seguire le istruzioni del ministro del Lavoro del Reich e del fiduciario.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

§ 22.

1. – Chi intenzionalmente e ripetutamente contravviene alle ordinanze generali scritte emanate dal fiduciario del lavoro nell'esercizio delle sue funzioni è punito con multe; in casi di particolare gravità in luogo della multa o in aggiunta ad essa si può applicare la pena della prigione. Il procedimento penale si inizia solo dietro richiesta del fiduciario.

2. – Il procedimento per un'azione passibile di pena ordinaria, considerata come lesione dell'onore sociale, non è escluso dalla condanna pronunziata dai tribunali ordinari.

§ 23.

1. – I fiduciari del lavoro chiamano a consulto nelle quistioni generali o fondamentali di loro competenza un consiglio di esperti (*Sachverständingenbeirat*) scelti nelle varie branche economiche del loro distretto. Gli esperti devono essere presi per tre quarti da liste di candidati proposte dal Fronte del lavoro tedesco, che, tenendo presenti i vari gruppi di attività e le varie branche dell'economia, deve anzitutto proporre un numero di membri idonei dei consigli di fiducia delle aziende del distretto del fiduciario maggiore di quello necessario. Nella lista capi di azienda e uomini di fiducia devono figurare in numero press'a poco uguale. I fiduciari possono scegliere un quarto degli esperti necessari tra altre persone ritenute idonee dei loro distretti.

2. – In quanto per legge del governo del Reich sia attuato un ordinamento corporativo dell'economia, il Fronte tedesco del lavoro dovrà accordarsi con le corporazioni (*Stände*) circa la nomina degli esperti.

3. – I fiduciari del lavoro possono inoltre, in singoli casi, richiedere il parere di una commissione di esperti (*Sachverständigenausschusz*).

§ 24.

Prima dell'inizio della loro attività, gli esperti sono tenuti a prestare giuramento al fiduciario del lavoro. Essi devono giurare di compiere secondo scienza e coscienza imparzialmente le funzioni di esperto, di non perseguire interessi particolari e di tendere soltanto al bene della comunità nazionale. Per il ricevimento del giuramento vale il § 481 del codice di procedura civile. (*Reichsgesetzblatt*, 1933, I, p. 821).

§ 25.

I fiduciari e tutti gli altri funzionari tedeschi sono, nella cerchia della loro competenza, obbligati a prestarsi reciprocamente assistenza per l'esecuzione della presente legge.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

SEZIONE III.

REGOLAMENTO AZIENDALE E TARIFFA DEI SALARI.

§ 26.

In ogni azienda, nella quale di regola siano occupati almeno venti impiegati e operai, il capo dell'azienda deve emanare un regolamento aziendale scritto per i suoi dipendenti (§ 1).

§ 27.

Nel regolamento aziendale devono essere comprese le seguenti norme di lavoro:

a) inizio e fine dell'orario normale del lavoro giornaliero e delle interruzioni di esso;

b) tempo e modo della corresponsione del compenso;

c) norme per il conteggio del lavoro a cottimo e a *forfait*, nel caso che nell'azienda si lavori a cottimo e a *forfait*;

d) regole circa la specie, l'ammontare e la riscossione delle ammende, qualora esse siano previste;

e) motivi non previsti dalla legge che possano dar luogo alla rottura dei rapporti di lavoro senza osservanza di un termine di preavviso;

f) destinazione dei compensi perduti per scioglimento illegale dei rapporti di lavoro, in quanto tale penalità sia prevista, nei limiti delle disposizioni legislative, dal regolamento aziendale o dal contratto di lavoro.

2. – Qualora in altre leggi o ordinanze siano contenute altre disposizioni circa il contenuto del regolamento di lavoro, oltre le disposizioni del capov. 1, esse conservano la loro validità.

3. – Nel regolamento aziendale possono contenersi, oltre alle norme prescritte dalla legge, anche norme circa la misura del compenso di lavoro e circa altre condizioni di lavoro, nonchè altre norme circa l'ordinamento dell'azienda, la condotta degli occupati nell'azienda e la prevenzione degli infortuni.

§ 28.

1. – Infliggere ammende ai dipendenti è lecito solamente per mancanze contro il regolamento o la sicurezza dell'azienda. Le ammende in denaro non possono eccedere la metà del salario giornaliero medio; però per mancanze rilevanti, da indicarsi con precisione, possono essere previste ammende per l'intero ammontare del salario giornaliero medio. La destinazione delle ammende è stabilita dal ministro del Lavoro del Reich.

2. – Spetta al capo dell'azienda, o a una persona da lui incaricata, infliggere le ammende, dietro parere del consiglio di fiducia (§ 6), quando questo esista nell'azienda.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

3. – Le disposizioni dei capov. 1 e 2 valgono anche per l'applicazione delle ammende stabilite nel contratto di lavoro per quelle aziende per le quali il regolamento aziendale non è prescritto.

4. – Nelle aziende, per le quali è prescritto il regolamento aziendale, i motivi previsti dalla legge per lo scioglimento dei rapporti di lavoro senza obbligo di preavviso non possono essere estesi o moltiplicati dal contratto di lavoro.

§ 29.

Qualora nel regolamento aziendale sia fissato l'ammontare del compenso per operai o impiegati, i minimi devono essere stabiliti in misura tale, che resti la possibilità di un compenso corrispondente alle sue prestazioni per ogni appartenente all'azienda. Anche per il resto è da tener presente la possibilità di una conveniente retribuzione per lavori speciali.

§ 30.

Le disposizioni del regolamento aziendale hanno forza di legge per gli appartenenti all'azienda come condizioni minime.

§ 31.

1. – Una copia del regolamento aziendale e della tariffa eventualmente in vigore nell'azienda deve essere esposta in ogni reparto dell'azienda, in un posto opportuno e accessibile agli appartenenti all'azienda.

2. – Il regolamento aziendale entra in vigore il giorno dopo la sua affissione, tranne che in esso non sia stabilita un'altra data. Le persone occupate nell'azienda hanno diritto di richiedere una copia del regolamento aziendale.

§ 32.

1. – Il fiduciario del lavoro, dopo aver sentito una commissione di esperti (§ 23, capov. 3) può stabilire direttive circa il contenuto dei regolamenti aziendali e dei contratti di lavoro individuali.

2. – Qualora si ritenga assolutamente necessario, a difesa dei dipendenti di un gruppo di aziende del distretto di un fiduciario del lavoro, fissare le condizioni minime per regolare i rapporti di lavoro, il fiduciario, sentita una commissione di esperti (§ 23, capov. 3) può emanare per iscritto una tariffa, per la quale vale il disposto del § 29. Le disposizioni della tariffa hanno forza di legge come misura minima per i rapporti di lavoro da essa considerati; le disposizioni nei regolamenti aziendali ad esse contrarie sono nulle. Il fiduciario del lavoro può nella tariffa escludere la competenza del tribunale del lavoro per controversie civili nascenti da un rapporto di lavoro o di tirocinio, contemplato dalla tariffa nella stessa misura in cui ciò era stato possibile alle parti secondo la legge sui tribunali del lavoro.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

3. – Le direttive e i regolamenti salariali sono resi noti dal fiduciario del lavoro.

§ 33.

1. – Qualora fosse necessario emanare direttive secondo il § 32, capov. 1, o una tariffa salariale per una zona che ecceda notevolmente i confini del distretto di un fiduciario, il ministro del Lavoro del Reich nominerà un fiduciario del lavoro speciale. Fiduciari speciali possono essere nominati inoltre dal ministro del Lavoro del Reich per l'esecuzione di determinati compiti.

2. – I §§ 18, capov. 2, 22, 23, capov. 3, 24, 25 e 32 si applicano anche ai fiduciari speciali.

3. – I fiduciari del lavoro devono vegliare all'esecuzione, nel loro distretto, delle direttive e delle tariffe emanate da un fiduciario speciale, qualora il ministro del Lavoro del Reich in casi speciali non affidi anche questo compito allo stesso fiduciario speciale.

§ 34.

Per i lavoranti a domicilio, che di regola lavorino soli o con l'aiuto dei loro familiari e di non più di due estranei, valgono, nei confronti dei loro datori di lavoro, le disposizioni del § 32, capov. 2-3 e del § 33. A tali lavoranti a domicilio il ministro del Lavoro del Reich o il fiduciario del lavoro possono assimilare altri lavoranti a domicilio (*Zwischenmeister*) ed altri analoghi prestatori di opera, in conseguenza della loro posizione di dipendenza economica.

Sezione IV.

GIURISDIZIONE D'ONORE SOCIALE.

§ 35.

Ogni appartenente ad una comunità aziendale è responsabile del coscienzioso adempimento dei doveri che gl' incombono secondo il posto che occupa nella comunità stessa. Con la sua condotta egli deve mostrarsi degno della considerazione, che gli deriva dalla sua posizione nella comunità aziendale. Particolarmente, egli deve dedicare tutta la sua energia al servizio dell'azienda, con piena coscienza della propria responsabilità, e subordinare se stesso al bene comune.

§ 36.

Le gravi violazioni dei doveri sociali originati dalla comunanza aziendale saranno punite come mancanze contro l'onore sociale dai tribunali d'onore. Sono mancanze di tal genere quelle:

a) dell' imprenditore, del capo dell'azienda o di altre persone che occupano posti direttivi, che, con abuso della loro autorità nell'azien-

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

da, intenzionalmente sfruttino il lavoro dei dipendenti o ne ledano l'onore;

b) dei dipendenti che compromettano la pace del lavoro nell'azienda sobillando intenzionalmente altri dipendenti, e specialmente di coloro che, in qualità di uomini di fiducia, si permettano scientemente inammissibili intrusioni nella direzione dell'azienda o turbino intenzionalmente lo spirito di solidarietà in seno alla comunità aziendale;

c) degli appartenenti alla comunità aziendale che ripetutamente rivolgano con leggerezza lagnanze infondate o proposte al fiduciario del lavoro o contravvengano ostinatamente ai suoi ordini scritti;

d) dei membri del consiglio di fiducia che rivelino senza essere autorizzati notizie riservate, segreti dell'azienda o di affari, di cui siano venuti a conoscenza nell'adempimento del loro ufficio e il cui carattere riservato sia stato loro segnalato.

2. – I funzionari e i soldati non sono sottoposti alla giurisdizione d'onore sociale.

§ 37.

L'azione avanti ai tribunali d'onore per le mancanze contro l'onore sociale elencate nel § 36 si prescrive col decorso di un anno. La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui la mancanza è avvenuta.

§ 38.

Le pene che possono essere inflitte dai tribunali di onore sono:

a) l'ammonizione;

b) il biasimo;

c) la multa disciplinare in denaro sino a 10.000 Reichsmark;

d) la revoca della idoneità a essere capo di azienda (§§ 1-3) o a rivestire la carica di uomo di fiducia;

e) l'allontanamento dal posto di lavoro fino allora tenuto: il tribunale d'onore può in tal caso prescrivere un preavviso differente da quello stabilito dalla legge o convenuto.

§ 39.

1. – Qualora contro un appartenente ad un'azienda sia iniziato procedimento presso i tribunali ordinari per un reato di loro competenza, il procedimento davanti al tribunale d'onore motivato dallo stesso fatto deve essere sospeso.

2. – Se nel processo penale è stata pronunziata l'assoluzione, il procedimento davanti il tribunale d'onore per il fatto, già dibattuto nel processo stesso, può aver luogo solo in quanto tale fatto, in sè e indipendentemente dal costituire un'azione prevista dal codice penale, sia passibile di punizione da parte del tribunale d'onore.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

3. – Se nel processo penale è stata pronunciata una condanna, spetta al presidente del tribunale d'onore decidere se il procedimento avanti al tribunale d'onore debba aver luogo o no.

§ 40.

In quanto dalle seguenti disposizioni non siano previste deroghe, sono applicabili al procedimento davanti il tribunale d'onore le disposizioni del codice di procedura penale da seguirsi nei processi penali di competenza del *Landgericht* e le disposizioni dei §§ 155, n.° 2, 176, 184-198 della legge sull'ordinamento giudiziario. Non è ammesso l'intervento del pubblico ministero.

§ 41.

1. – Sulle mancanze contro l'onore sociale decide, su richiesta del fiduciario del lavoro, un tribunale d'onore, da istituirsi in ogni distretto sottoposto a un fiduciario del lavoro.

2. – Il tribunale d'onore è composto di un funzionario dell'ordine giudiziario, da nominarsi dal ministro della Giustizia del Reich di concerto col ministro del Lavoro del Reich, con funzioni di presidente, e di un capo di azienda e un uomo di fiducia, in qualità di assessori. Il capo di azienda e gli uomini di fiducia sono scelti dal presidente del tribunale di onore tra coloro che fanno parte delle liste composte dal Fronte tedesco del lavoro secondo le regole del § 23. Questi sono da nominarsi nell'ordine in cui sono iscritti nella lista, ma, per quanto è possibile, devono scegliersi tra gli appartenenti allo stesso ramo di industria dell'accusato.

§ 42.

Gli assessori, prima di prestare servizio, sono chiamati dal presidente a impegnarsi con giuramento al coscienzioso adempimento dei doveri inerenti al loro ufficio.

§ 43.

Le denunzie per mancanze contro l'onore sociale da parte di appartenenti ad un'azienda devono essere presentate per iscritto e con l'indicazione delle prove al fiduciario del lavoro, nel cui distretto l'azienda ha sede. Non appena il fiduciario del lavoro venga a conoscenza sia per mezzo di una denunzia sia per altre vie di una grave mancanza contro l'onore sociale, deve indagare sulle circostanze del fatto, ascoltando in particolar modo l'accusato e decidere se adire o no il tribunale di onore. Alla richiesta di iniziare il procedimento davanti al tribunale di onore, il fiduciario deve allegare i risultati della sua inchiesta.

§ 44.

Il presidente del tribunale d'onore deve eseguire personalmente o ordinare le ulteriori ricerche necessarie.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

§ 45.

Il presidente del tribunale di onore può respingere come infondata la richiesta di iniziare il procedimento. In tal caso il fiduciario del lavoro, entro una settimana dalla notizia della decisione che pronunzia il non luogo a procedere, può proporre il dibattimento davanti al tribunale di onore.

§ 46.

1. – Se il presidente del tribunale di onore ritiene fondata la richiesta del fiduciario, può pronunziare sentenza di ammonizione , biasimo o multa disciplinare sino a 100 Reichsmark. Contro tale decisione l'accusato e il fiduciario del lavoro possono proporre appello, per iscritto o con inserzione a verbale, presso il tribunale di onore entro una settimana dalla notifica della decisione.

2. – In base ad appello proposto entro il termine prescritto, si procede al dibattimento presso il tribunale di onore, purchè prima del suo inizio l'appello non sia stato ritirato.

§ 47.

1. – Qualora il presidente del tribunale di onore non decida da solo (§ 46, capov. 1, prop. 1), egli fissa il termine per il dibattimento orale davanti al tribunale di onore.

2. – Il tribunale di onore decide in base ai risultati del dibattimento orale pubblico secondo il proprio libero giudizio. Esso può su richiesta e d'ufficio interrogare sotto giuramento testi e periti e ordinare la produzione di altri mezzi di prova. Il presidente del tribunale di onore può decidere che si proceda a porte chiuse.

§ 48.

1. – Il fiduciario del lavoro ha il diritto di assistere al dibattimento e di fare richieste.

2. – L'accusato si può fare rappresentare al dibattimento da un difensore munito di procura scritta.

§ 49.

1. – Contro il giudizio del tribunale di onore è ammesso l'appello, da parte del fiduciario del lavoro, in ogni caso, da parte dell'accusato, solo quando sia stato condannato ad una multa superiore a 100 Reichsmark o ad una delle pene del § 38, nn. 4 e 5. Sull'appello decide la Corte d'onore del Reich.

2. – L'appello deve essere proposto entro due settimane dalla notifica della sentenza per iscritto o mediante inserzione a verbale. Esso ha effetto sospensivo.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

§ 50.

La Corte d'onore del Reich ha sede in Berlino. Essa è composta di due alti funzionari dell'ordine giudiziario, nominati dal ministro della Giustizia del Reich di concerto col ministro del Lavoro del Reich, dei quali uno con le funzioni di presidente e l'altro di assessore, e inoltre di un capo di azienda, di un uomo di fiducia e di una persona da designarsi dal governo del Reich, in qualità pure di assessori. Si applica il § 41, capov. 2, prop. 2.

§ 51.

1. – La Corte d'onore del Reich deve esaminare in pieno la decisione del tribunale d'onore; essa non è vincolata dalle statuizioni dello stesso e può modificare a sua piena discrezione la decisione impugnata.

2. – Al procedimento davanti la Corte d'onore del Reich si applicano i §§ 42, 44, 47, capov. 2 e 48.

§ 52.

Il fiduciario del lavoro può ritirare la richiesta avanzata al tribunale d'onore sino alla decisione del presidente o sino alla pubblicazione della sentenza di prima istanza.

§ 53.

1. – Le somme provenienti dalle multe disciplinari devono versarsi alla cassa del Reich, salvo che il ministro del Lavoro del Reich non disponga altrimenti.

2. – L'esecuzione di una sentenza che infligga una multa disciplinare è affidata al fiduciario del lavoro in base ad una copia autentica del dispositivo della sentenza stessa, munita della formula esecutiva, rilasciata dal cancelliere del tribunale giudicante secondo le disposizioni per l'esecuzione delle sentenze nelle cause civili.

§ 54.

Se è stata pronunziata sentenza di revoca della capacità di essere capo di azienda o uomo di fiducia, o di allontanamento dal posto di lavoro, il fiduciario del lavoro curerà l'esecuzione della sentenza.

§ 55.

1. – Il Reich sostiene tutte le spese dei tribunali d'onore e della Corte d'onore del Reich.

2. – Le spese del giudizio possono essere messe, in tutto o in parte, a carico del condannato.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

Sezione V.

TUTELA DEL LICENZIAMENTO.

§ 56.

1. – Se un impiegato o un operaio, dopo un anno di occupazione presso la stessa azienda o la stessa impresa, è licenziato, può – quando si tratti di un'azienda che occupi normalmente almeno dieci persone – entro due settimane dalla notifica del licenziamento rivolgersi al tribunale del lavoro reclamando la revoca del licenziamento, quando questo sia misura ingiustamente severa e non richiesta dalle condizioni dell'azienda.

2. – Al reclamo si deve unire, quando nell'azienda esista un consiglio di fiducia, un attestato del consiglio stesso dal quale risulti che la questione del prolungamento dell'occupazione sia stata trattata in consiglio senza alcun risultato. Si può prescindere dalla produzione dell'attestato, quando il licenziato dimostri che egli, nei cinque giorni dalla notifica del licenziamento, si è rivolto al consiglio di fiducia e che questo, nei cinque giorni successivi alla richiesta, non ha rilasciato il certificato.

§ 57.

1. – Se il tribunale decide la revoca del licenziamento, nella sentenza si deve fissare d'ufficio un' indennità per il caso che il datore di lavoro rifiuti di revocarlo.

2. – L' imprenditore, qualora non sia esclusa l'esecuzione provvisoria della sentenza secondo il § 62, capov. 1, prop. 2 della legge sui tribunali del lavoro, entro tre giorni dalla notifica della sentenza, deve dichiarare al licenziato se preferisce revocare il licenziamento o pagare l' indennità. Se non fa tale dichiarazione in detto termine, allora si considera come scelta l' indennità. Il termine vale come osservato con l' impostazione di una lettera prima della sua scadenza. Con la scelta della revoca del licenziamento non viene preclusa all' imprenditore la facoltà di appellarsi contro la sentenza. Se in seguito ad appello, il reclamo del licenziato è respinto, da tal momento la revoca del licenziamento perde ogni efficacia.

3. – Se nella sentenza pronunziata in grado di appello l' indennità è fissata in altra misura, il termine di cui al 2° capov. comincia di nuovo a decorrere dalla notifica della sentenza.

§ 58.

Nella fissazione dell' indennità son da tener presenti tanto la situazione economica del licenziato quanto le possibilità economiche dell' azienda. L' indennità va calcolata secondo la durata dei rapporti di lavoro; essa non può eccedere i $^4/_{12}$ dell'ultimo salario annuale.

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

§ 59.

In caso di revoca del licenziamento l'imprenditore è tenuto a corrispondere al licenziato il salario o stipendio per il periodo tra il licenziamento e la riassunzione. Si applica il § 615, prop. 2 del Codice Civile. L'imprenditore può conteggiare al licenziato i sussidi legali da questo ricevuti dall'*Arbeitlosenhilfe* o dall'assistenza pubblica nel frattempo, e deve rimborsare tali somme agli enti che le hanno erogate.

§ 60.

Il licenziato è autorizzato, nel caso che nel frattempo abbia conchiuso un nuovo contratto di lavoro, a rifiutare la riassunzione presso l'antico imprenditore. Egli deve però darne comunicazione immediatamente dopo aver avuto notizia della dichiarazione dell'imprenditore prevista nel § 57, capov. 2 e 3, e al più tardi entro tre giorni, all'imprenditore stesso, sia a voce sia per mezzo della posta. Se non fa tale comunicazione, perde il diritto a rifiutare. Se fa uso del suo diritto di rifiutare, gli si deve corrispondere il salario o lo stipendio solo per il tempo tra il licenziamento e il giorno dell'assunzione del nuovo servizio. Si applica il § 59, capov. 2 e 3.

§ 61.

1. – L'operaio o l'impiegato, licenziato senza preavviso, può, durante il procedimento per far dichiarare nullo tale licenziamento, chiedere che nel caso in cui il licenziamento fosse dichiarato valido a partire dalla più vicina data ammissibile, tale licenziamento sia revocato, giusta il § 56. Tale richiesta è ammissibile soltanto prima della chiusura del dibattimento orale di prima istanza. Il termine prescritto nel § 56, capov. 1 è da considerare come osservato, quando il reclamo sia presentato entro due settimane dal licenziamento. Il disposto del § 56, capov. 2 non è applicabile in questo caso.

2. – Nel caso del capov. 1, se il reclamo per revoca del licenziamento è ammesso, il diritto al salario per il tempo fino all'entrata in vigore del licenziamento non è infirmato dalla fissazione dell'indennità giusta il § 57.

§ 62.

I §§ 56-61 non si applicano in caso di licenziamenti dichiarati obbligatori da una legge o da un regolamento salariale.

Sezione VI.

LAVORO NEI SERVIZI PUBBLICI.

§ 63.

Le disposizioni delle sezioni I-V della presente legge non sono applicabili agli impiegati ed operai delle amministrazioni ed aziende del Reich,

Biblioteca
Nazionale
Centrale
di Roma

dei Länder, della Reichsbank, delle Ferrovie e dei servizi automobilistici del Reich, dei comuni (consorzi di comuni) e di altri enti, fondazioni e istituti di diritto pubblico; in quanto esse sono regolate da una legge speciale.

SEZIONE VII.

NORME DI ATTUAZIONE E DISPOSIZIONI TRANSITORIE.

§§ 64-73. – Omissis.

Berlino, 20 febbraio 1934.

Il cancelliere del Reich : ADOLF HITLER.
Il ministro del lavoro del Reich : FRANZ SELDTE.
Il ministro dell'economia del Reich : Dr. SCHMITT.
Il ministro della giustizia del Reich : Dr. GÜRTNER.
Il ministro delle finanze del Reich : Conte SCHWERIN VON KROSIGK.
Il ministro dell'interno del Reich : FRICK.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

GIUSTIZIA E VERITÀ

C'ERA una volta un consigliere di Corte d'Appello, che si chiamava PARRELLA. Aveva timor sacro della giustizia, saggi consigli, e verecondo rispetto per la dottrina giuridica. Anche per quella certa dottrina che immagina ora, nel giardino dei supplizi, torturare il suo cervello per trarne l'idea fantasiosa. In quel tempo beato, la visione della mia dottrina non era così crudele, e quando il consigliere passeggiava nelle fiorite aiuole del diritto agrario, si compiaceva a parlare delle mie felici intuizioni per il diritto dell'impresa e voleva farne tesoro per una ricostruzione del diritto agrario su quel concetto; *Rivista Diritto Agrario*, 1929, 44.

Ma il PARRELLA fu promosso all'Alta Corte, e perdette completamente il verecondo rispetto per la dottrina. Spiccato un volo aereo nel diritto commerciale, pensò di avere raggiunto grandi altezze per uno studio sulla reticenza che, lo dice lui « fu largo e metodico e tanta benevola eco ha avuto nelle sfere culturali italiane e straniere »; *Assicurazioni*, 1934, 2. Ora in questo scritto sulla reticenza .... si sostengono soprattutto tesi contrarie alla giurisprudenza della Cassazione del Regno, la quale, nella questione dell'incontestabilità dell'assicurazione vita è liberale e favorisce l'assicurato, col domandare per l'esistenza del dolo la presenza di raggiri e manovre positive.

Dell'opinione dello scrittore la Cassazione non si era mai accorta, proseguendo imperterrita nella sua giurisprudenza; potevo non accorgermene io, nello studio pubblicato in *Rivista Diritto Commerciale*, 1933, I, 309. Il mio studio fu determinato dalle interessanti discussioni al Congresso delle Assicurazioni di Trieste, del 1932. In esse affiorò una tendenza giuridica, rappresentata particolarmente dagli esponenti medici dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, che tendeva a identificare col dolo qualunque reticenza; in nome di essa si combatteva una fiera battaglia contro la Cassazione lontana e irraggiungibile; *Atti del Congresso di Trieste*; DAVID, in *Revue des Assurances*, 1933.

Da altre parti, e sotto la suggestione del VIVANTE, che presiedeva alla discussione, si studiava un'incontestabilità assoluta, e tale da eliminare, con un più lungo termine, l'opera nefasta del dolo. Era appunto per corrispondere a quest'aspirazione di giustizia, e offrire una difesa ai beneficiari, che io, prospettai, nella *Rivista Diritto Commerciale*, la tesi della prescrizione decennale, dopo avere accennato altri possibili rimedi. Questa mia proposta sarebbe « laborioso conato di una certa dottrina come sopra, che sarebbe vinta da quella stessa presunzione che ne

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

costituisce il fermento occulto ». Non solo io ho il coraggio di pretendere che l'azione di nullità a causa del dolo dell'assicurato non possa farsi valere contro i terzi beneficiari, ma anche quello di credere alla possibilità dell'estinzione dell'azione nel termine dell'ordinaria prescrizione commerciale, ed ho persino la temerarietà di auspicare una contrazione del termine di assoluta incontestabilità: *Assicurazioni*, cit.

Il PARRELLA dichiara intollerabili le proposte da me accennate per eliminare gli effetti del dolo nei confronti dei terzi beneficiari, o per costruire, in un dato termine, un' incontestabilità assoluta, anche per il dolo. A dimostrare l' intollerabilità si rivolge alle pagine luminose del VIVANTE, invocando la teoria del contratto a favore dei terzi, per affermare l' inconcepibilità di una sistemazione del contratto di assicurazione, in cui la pretesa del beneficiario non sia influenzata dalla nullità del contratto per il dolo del contraente « Motivi di malintesa pietà non devono modificare il rigore dei principî ».

È superfluo rispondere che il dolo del contraente, nel contratto a favore di terzo, può già, in linea di principio, essere inopponibile al beneficiario. Vedere, per credere, la costruzione dell'assegno o del titolo di credito quali contratti a favore di terzi, in v. TUHR, *Obligations suisses*, § 82. È più utile dire che in una riforma del diritto di assicurazione, od in una formulazione delle polizze, può escogitarsi la soluzione, che venne infatti proposta, al Congresso di Trieste, dal MORPURGO, Presidente del Congresso e delle Assicurazioni Generali di Venezia, che in tema di Polizze ha una competenza di prim'ordine. Ora la proposta del MORPURGO, è inaccettabile e intollerabile? Diventa allora inaccettabile e intollerabile anche la proposta del VIVANTE, [1] di elevare il termine attuale dell' incontestabilità e liberare, in cambio, da ogni responsabilità per dolo assicurati e beneficiari. Il VIVANTE ha parlato sapientemente e umanamente, in nome dell' interesse e del decoro della famiglia, a non vedere violati i segreti della propria vita.

Rimane la tesi della prescrizione commerciale, ordinaria e maggiore, che assorbe quella straordinaria e minore dell'azione di dolo. L'articolista non la pensa così, e vuole che l'azione di dolo diventi eterna e inestinguibile, e che anche dopo 10 anni di contratto regolare, si frughi freddamente nell'esistenza dell'assicurato, per scoprire una ragione di rifiutare il pagamento della somma ai beneficiari.

La mia tesi è affermata dalla dottrina italiana e francese; GIORGI, *Obbligazioni*, PLANIOL e RIPERT, *Traité theorique pratique de droit civil*, ma il cristallino principio della giurisprudenza latina diventa, in mano all'articolista, un tentativo involuto. Le ragioni della vitalità del contratto, dello svanire dei fatti torbidi iniziali, della continuità nell'esecu-

[1] Sulle proposte MORPURGO e VIVANTE, *Atti del Congresso di Trieste* e DAVID, cit.

Biblioteca Nazionale Centrale di Roma

zione bilaterale, si armonizzano col dogma richiamato, ma il Parrella non sente pietà per gli assicurati.

Un giudice senza pietà, non diventa un buon giudice, neppure se viene dipinto sugli arazzi, secondo la formula ideale dei cavalli pensanti di France. Ormai, Parrella non appartiene più alla magistratura; il consigliere è scomparso, e non rimane che un articolista, a brulicare con cento altri nel campo degli interessi pratici.

Lorenzo Mossa.

3 1934

ARNALDO VOLPICELLI, *Redattore-Capo responsabile.*
Soc. An. " L'Arte della Stampa ", Succ. Landi. Firenze, Via S. Caterina, 14.